



СЧЕТНАЯ  
ПАЛАТА  
РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

# БЮЛЛЕТЕНЬ

## ■ Аудит эффективности долговой политики Красноярского края (с.42), Ставропольского края (с.75), Республики Башкортостан (с.3), Саратовской области (с.124), Смоленской области (с.163)

страница 284

страница 202

Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство и Таможенный союз, и анализ мер, принимаемых в целях формирования Евразийского экономического союза

Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования

**Содержание**

***Трибуна аудитора***

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Республикой Башкортостан, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан)» **Т.Н. МАНУЙЛОВА, С.Ф. ХАРАСОВ**..... 3

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Красноярским краем, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно со Счетной палатой Красноярского края)» **Т.Н. МАНУЙЛОВА, Т.А. ДАВЫДЕНКО**..... 42

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Ставропольского края)» **Т.Н. МАНУЙЛОВА, А.А. КОЛЕСНИКОВ**..... 75

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно со Счетной палатой Саратовской области)» **Т.Н. МАНУЙЛОВА, С.И. ХАРЧЕНКО** ..... 124

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Смоленской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Смоленской области)» **Т.Н. МАНУЙЛОВА, А.В. ЦИГАНКОВ**..... 163

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки» <b>В.Е. ЧИСТОВА, В.С. КАТРЕНКО, С.А. АГАПЦОВ, В.Н. БОГОМОЛОВ, Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ, С.Н. МОВЧАН, Ю.В. РОСЛЯК, М.С. РОХМИСТРОВ, А.В. ФИЛИПЕНКО, С.И. ШТОГРИН</b> .....	202
Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство и Таможенный союз, и анализ мер, принимаемых в целях формирования Евразийского экономического союза» <b>А.И. ЖДАНЬКОВ</b> .....	284
<i>Рассмотрено Коллегией</i> .....	354
<i>Официальная хроника</i> .....	361
<i>Summary</i> .....	362



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

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо Президенту Республики Башкортостан Р.З. Хамитову.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Республикой Башкортостан, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно с Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан)»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункт 2.11.3.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет аудита эффективности**

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

#### **Объект аудита эффективности**

Правительство Республики Башкортостан (г. Уфа).

**Сроки проведения аудита эффективности:** с 15 по 28 января 2014 года.

#### **Цели аудита эффективности**

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

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

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

### **Результаты аудита эффективности**

#### **Цель 1. Анализ и оценка эффективности долговой политики, проводимой Республикой Башкортостан**

##### **1.1. Качество нормативно-правовой и методологической базы субъекта Российской Федерации, регламентирующей формирование, использование, управление и оптимизацию государственного долга региона**

Формирование долговой политики и процесс управления государственным долгом Республики Башкортостан в 2010-2013 годах осуществлялись на основании Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также в соответствии со следующими республиканскими законами и решениями Правительства Республики Башкортостан:

- Закон Республики Башкортостан от 15 июля 2005 года № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан»;

- законы Республики Башкортостан от 2 декабря 2009 года № 187-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2010 год», от 29 ноября 2010 года № 328-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2011 год», от 5 декабря 2011 года № 460-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2012 год», от 30 ноября 2012 года № 603-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2013 год и на плановый период 2014-2015 годов»;

- постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 апреля 2009 года № 152 «О разработке прогноза социально-экономического развития Республики Башкортостан на очередной финансовый год и плановый период, проекта бюджета Республики Башкортостан на очередной финансовый год, проекта бюджета Республиканского фонда обязательного медицинского страхования Республики Башкортостан на очередной финансовый год и среднесрочного финансового плана Республики Башкортостан».

Основные направления долговой политики Республики Башкортостан на 2010, 2011, 2012 и 2013 годы утверждены в составе основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Башкортостан распоряжения-

ми Правительства Республики Башкортостан от 1 сентября 2010 года № 931-р, от 5 сентября 2011 года № 1129-р, от 3 сентября 2012 года № 1129-р.

Следует отметить, что с декабря 2001 года действует Положение о долговых обязательствах Республики Башкортостан, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14 декабря 2001 года № 317 «О мерах по регулированию долговых обязательств Республики Башкортостан».

В целях повышения качества управления региональными финансами Республики Башкортостан постановлением Правительства Республики Башкортостан от 12 сентября 2012 года № 315 утверждена государственная программа «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан» на 2013-2018 годы.

В соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» принято постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан от 28 августа 2001 года № 214 «О порядке эмиссии облигаций Государственного облигационного (внутреннего) займа Республики Башкортостан».

Для осуществления внешних заимствований принимались распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 1 декабря 2010 года № 1383-р, от 23 ноября 2011 года № 1491-р, от 26 ноября 2012 года № 1512-р об осуществлении в 2010, 2011 и 2012 годах заимствований в виде привлечения кредита Raiffeisen Bank International AG (Австрия) в общей сумме 75 млн. долл. США.

Также на республиканском уровне правовое регулирование и методическое обеспечение вопросов формирования, использования, управления и оптимизации государственного долга Республики Башкортостан отражаются в следующих документах:

- постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 октября 2006 года № 299 «Об утверждении Типовых правил конкурсного отбора претендентов на право получения государственных гарантий Республики Башкортостан»;

- постановление Правительства Республики Башкортостан от 29 мая 2012 года № 170 «О мерах по реализации государственных заимствований Республики Башкортостан»;

- распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 21 января 2013 года № 62-р «Об утверждении плана мероприятий по оздоровлению государственных финансов Республики Башкортостан, плана мероприятий по сокращению государственного долга Республики Башкортостан».

По результатам анализа нормативно-правовой базы Республики Башкортостан, регламентирующей вопросы управления государственным дол-

гом, можно сделать вывод о том, что соответствующая нормативная база в этой области находится на надлежащем уровне.

Однако следует отметить, что основные направления долговой политики Республики Башкортостан разрабатываются в составе основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Башкортостан на очередной финансовый год и плановый период, включающих общие цели республиканской долговой политики на среднесрочную перспективу (в частности, обеспечение сбалансированности бюджета Республики при сохранении объема государственного долга на экономически безопасном уровне, безусловное и своевременное исполнение принятых обязательств, поддержание уровня кредитных рейтингов Республики Башкортостан и сохранение репутации надежного заемщика), т.е. излагаются довольно кратко.

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

### **1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства при принятии в Республике Башкортостан решений в проверяемой сфере**

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

Согласно статье 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные о фактических объемах дефицита бюджета Республики Башкортостан и объемах доходов без учета объемов безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	70562,45	80093,83	90303,76	93850,16
Дефицит бюджета	3458,64	4507,99	7989,82	17499,28
Отношение дефицита к общему годовому объему доходов без учета безвозмездных поступлений (статья 92.1 Бюджетного кодекса), %	4,90	5,63	8,85	18,65

В 2013 году отношение дефицита бюджета Республики Башкортостан к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило 18,65 %, однако согласно Бюджетному кодексу и Методике проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов, утвержденной приказом Минфина России от 26 июля 2013 года № 75н, данное превышение является допустимым. Так, с учетом уменьшения остатков средств на счетах по учету средств бюджета, положительной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале отношение дефицита республиканского бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений в 2013 году составило 4,56 процента.

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

Отношение фактического объема заимствований Республики Башкортостан к объему средств, направляемых в финансовом году на финансирование дефицита бюджета Республики Башкортостан и (или) погашение долговых обязательств Республики Башкортостан, представлено в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем заимствований	5381,58	3785,34	6765,09	8776,98
Объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств	5731,41	6885,56	12369,25	20260,94
Отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, (статья 106 Бюджетного кодекса), %	93,9	55,0	54,7	43,3

Данные таблицы свидетельствуют, что в 2010-2012 годах фактический объем заимствований Республики Башкортостан не превышает сумму, на-



правленную на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств Республики Башкортостан, т.е. установлено соблюдение требований статьи 106 Бюджетного кодекса.

Также следует отметить, что данное соотношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, имеет ежегодную тенденцию к снижению и за 2010-2013 годы уменьшено более чем в 2 раза - с 93,9 % до 43,32 процента.

Согласно части 2 статьи 107 Бюджетного кодекса предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Информация о годовом объеме доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и государственном долге Республики Башкортостан представлена в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Доходы без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	70562,45	80093,83	90303,76	93850,16
Государственный долг	10153,27	11542,13	13829,96	19846,56
Отношение объема госдолга к объему доходов без учета безвозмездных поступлений (статья 107 Бюджетного кодекса), %	14,39	14,41	15,31	21,15

Приведенные данные свидетельствуют о соблюдении ограничений, установленных статьей 107 Бюджетного кодекса в 2010-2013 годах в части непревышения предельным объемом государственного долга Республики Башкортостан утвержденного общего годового объема доходов бюджета.

Однако за 2010-2013 годы наблюдается тенденция ежегодного увеличения отношения объема госдолга Республики Башкортостан к объему налоговых и неналоговых доходов без учета безвозмездных поступлений. Так, за проверяемый период долговая нагрузка республиканского бюджета увеличилась в 1,5 раза - с 14,4 % в 2010 году и до 21,2 % в 2013 году.

В ходе проведения аудита эффективности установлено, что в 2010-2012 годах предельный объем расходов на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан, утвержденный законом о бюджете, по данным отчета об исполнении бюджета, не превышал 15 % объема расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, т.е. не превышал ограничений, установленных статьей 111 Бюджетного кодекса.

Информация об объеме расходов на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан и объеме расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций,

предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, представлена в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(млн. руб.) 2013 г. (оперативные данные)
Расходы бюджета за вычетом расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета	90528,21	105664,00	117060,92	131680,51
Объем расходов на обслуживание госдолга	326,91	217,71	314,16	809,41
Отношение расходов на обслуживание госдолга к общему объему расходов без учета субвенций (статья 111 Бюджетного кодекса), %	0,36	0,21	0,27	0,61

Как видно из приведенных данных в таблице, фактический объем расходов на обслуживание госдолга Республики Башкортостан за 2011 и 2012 годы сократился по сравнению с 2010 годом и составил на 1 января 2013 года 314,16 млн. рублей, или 0,27 % расходов бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Расходы на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан за 2013 год выросли по сравнению с 2012 годом в 2,6 раза и составили 809,41 млн. рублей.

### **1.3. Степень участия соответствующих уполномоченных отраслевых и функциональных органов исполнительной власти Республики Башкортостан в разработке и реализации долговой политики региона**

Законом Республики Башкортостан от 15 июля 2005 года № 205-з «О бюджетном процессе в Республике Башкортостан» установлено, что от имени Республики Башкортостан право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований, предоставления государственных гарантий Республики Башкортостан принадлежит Правительству Республики Башкортостан.

В соответствии с вышеуказанным законом Минфин Республики Башкортостан разрабатывает программы государственных внутренних и внешних заимствований, программу государственных гарантий, осуществляет обслуживание и погашение государственного долга Республики Башкортостан и др.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 29 мая 2012 года № 170 «О мерах по реализации государственных заимствований Республики Башкортостан» на Министерство финансов Республики Башкортостан возложены функции по осуществлению от имени Правительства Республики Башкортостан государственных внутренних и внешних заимствований, а также функции государственного заказчика размещения заказов на оказание услуг по предоставлению Республике Башкортостан кредитов и услуг генерального агента, организатора торговли, депозитария, платежного агента, связанных с организацией размещения и погашением государственных ценных бумаг Республики Башкортостан.

Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14 декабря 2001 года № 317 «О мерах по регулированию долговых обязательств Республики Башкортостан» определен порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан, курирующих соответствующие виды экономической деятельности и социальной сферы, Министерства финансов Республики Башкортостан и Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан при предоставлении, оформлении и исполнении государственной гарантии Республики Башкортостан.

#### **1.4. Наличие и эффективность внутреннего мониторинга и контроля управления государственным долгом Республики Башкортостан**

Мониторинг и внутренний контроль за состоянием государственного долга Республики Башкортостан и показателей, связанных с ним, осуществлялись Министерством финансов Республики Башкортостан (отдел государственного долга и кредита) путем расчета:

- индикаторов качества управления региональными финансами в субъекте Российской Федерации, характеризующих качество управления долговыми обязательствами, утвержденных приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», - ежегодно по итогам финансового года;

- показателя долговой нагрузки, утвержденного приказом Министерства финансов Республики Башкортостан от 25 сентября 2009 года № 38, принятого во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и распоряжений Правительства Республики Башкортостан от 24 сентября 2009 года № 1020-р и от 21 февраля 2011 года № 142-р, - ежеквартально по итогам квартала;

- показателей соблюдения предельных значений, установленных статьями 92.1, 106, 107, 111 Бюджетного кодекса и законами Республики Башкортостан на соответствующий финансовый год, - ежегодно по итогам года.

Результаты мониторинга и контроля, осуществляемых Министерством финансов Республики Башкортостан, направляются в Минфин России, Национальный банк Республики Башкортостан, Министерство экономического развития Республики Башкортостан.

Планом мероприятий по сокращению государственного долга Республики Башкортостан, утвержденным распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 21 января 2013 года № 62-р, запланировано ежегодное проведение Министерством финансов Республики Башкортостан

мониторинга соответствия показателей объема заимствований и государственного долга Республики Башкортостан ограничениям, установленным Бюджетным кодексом, и предельным значениям, утвержденным законом Республики Башкортостан о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Мониторинг ключевых финансовых показателей (процентные ставки, поступления доходов и расходов, параметры дефицита республиканского бюджета, динамика курсов доллара США и российского рубля) позволил в 2013 году Правительству Республики Башкортостан принять своевременное решение о погашении долговых обязательств перед Raiffeisen Bank International AG, выраженных в долларах США, в том числе в связи с нестабильностью макроэкономической ситуации и курсом доллара США.

Таким образом, в Республике Башкортостан организованы и регулярно осуществляются мониторинг и контроль за управлением государственным долгом как со стороны Министерства финансов Республики Башкортостан, так и со стороны Правительства Республики Башкортостан.

С 2010 года Правительство Республики Башкортостан размещает средства бюджета на банковских депозитах в соответствии с постановлением от 12 октября 2010 года № 381 «О размещении средств бюджета Республики Башкортостан на банковские депозиты».

Так, в период 2010-2013 годов доходы от размещения средств бюджета Республики Башкортостан на депозитных счетах в кредитных организациях превышали расходы на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан.

### **1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Республикой Башкортостан**

Для целей настоящего аудита эффективности применялись критерии и показатели оценки эффективности долговой политики, проводимой Республикой Башкортостан, и анализа ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона.

Согласно указанным критериям и показателям оценки, эффективность долговой политики Республики Башкортостан в 2010-2013 годах оценена по 3 критериям: уровень долговой нагрузки и платежеспособности Республикой Башкортостан; качество управления структурой государственного долга Республики Башкортостан; открытость сведений о состоянии государственного долга Республики Башкортостан.

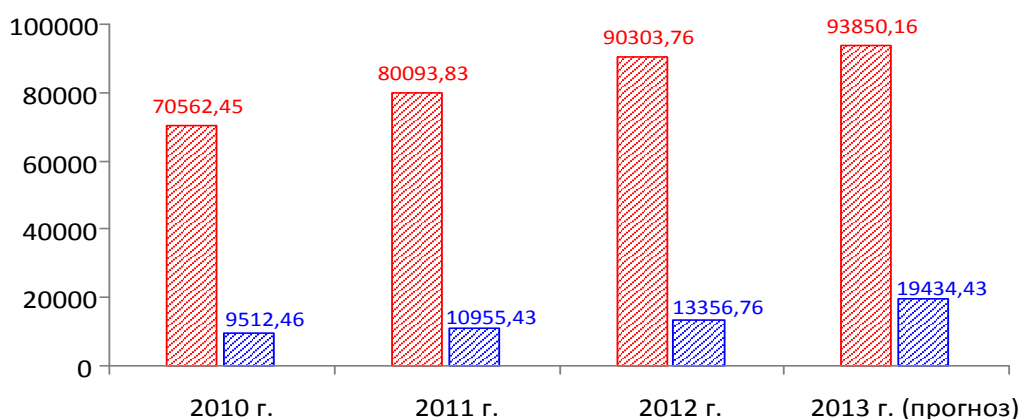
#### **Критерий 1. Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Республики Башкортостан**

В соответствии с методикой оценки по настоящему аудиту уровень долговой нагрузки и платежеспособности Республики Башкортостан включает результаты реализуемой долговой политики по 8 показателям.

Показатель 1.1 «Коэффициент долговой нагрузки бюджета Республики Башкортостан (без учета предоставленных гарантий)», оценивающий платежеспособность бюджета Республики Башкортостан, характеризует экономически безопасный уровень долга как отношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета (без учета предоставленных гарантий).

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

млн. руб.



- Объем доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений
- Размер государственного долга (без учета предоставленных гарантий)

В 2012-2013 годах темпы прироста государственного долга Республики Башкортостан без учета долга по государственным гарантиям (21,9 % и 45,5 %, соответственно) значительно опережали темпы прироста налоговых и неналоговых поступлений бюджета (12,7 % и 3,9 %, соответственно). В результате коэффициент долговой нагрузки бюджета Республики Башкортостан (без учета долга по предоставленным гарантиям) увеличился с 13,49 % в 2010 году до 20,71 % в 2013 году, т.е. в 1,5 раза.

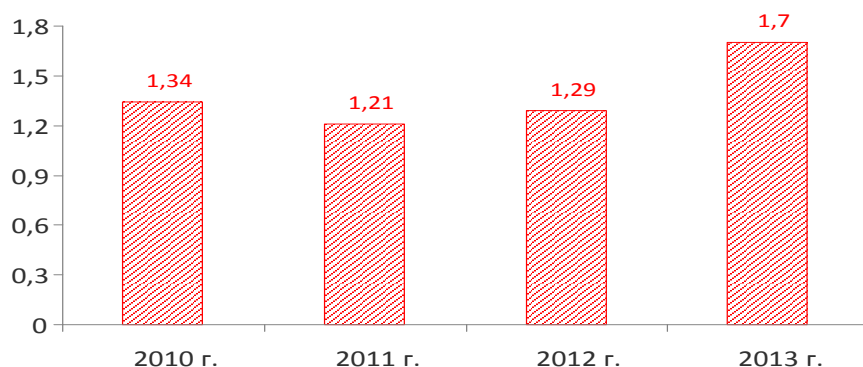
Показатель 1.2 «Коэффициент долговой нагрузки Республики Башкортостан» отражает величину долговой нагрузки на экономику Республики Башкортостан (отношение объема госдолга к валовому региональному продукту (далее - ВРП). Данные о величине ВРП и государственного долга Республики Башкортостан в проверяемом периоде приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Валовой региональный продукт, млн. руб.	759203,30	951770,00	1071513,50	1167975,40*
Темп прироста, %	x	25,4	12,6	9,0
Объем госдолга, млн. руб.	10153,27	11542,13	13830,0	19846,56
Темп прироста госдолга, %	x	13,7	19,8	43,5
Коэффициент долговой нагрузки, %	1,34	1,21	1,29	1,70

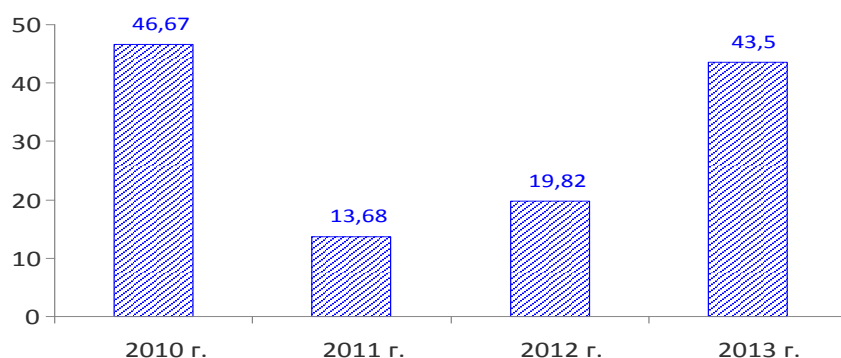
\* По прогнозу Министерства экономического развития Республики Башкортостан.



Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Республики Башкортостан в 2012-2013 годах превышали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в указанном периоде коэффициента долговой нагрузки Республики Башкортостан, в 2013 году он вырос по сравнению с 2010 годом в 1,3 раза, что отражено на графике:



Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Республики Башкортостан» отражает темпы прироста государственного долга Республики Башкортостан. Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Республики Башкортостан в 2011-2012 годах по сравнению с 2010 годом сократились (13,68 % и 19,82 %, соответственно), а в 2013 году увеличились до уровня 43,5 %, что отражено на графике:



Показатель 1.4 «Отношение дефицита бюджета Республики Башкортостан к валовому региональному продукту»:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Дефицит бюджета	3458,64	4507,99	7989,82	17499,28
ВРП	759203,30	951770,00	1071513,50	1167975,40*
Отношение дефицита бюджета к ВРП, %	0,46	0,47	0,75	1,50

\* По прогнозу Министерства экономического развития Республики Башкортостан.

Как видно из вышеприведенных данных, отношение дефицита республиканского бюджета к ВРП увеличилось в 2012 году на 59,6 % и составило на 1 января 2013 года 0,75 % от объемов ВРП. На 1 января 2014 года этот показатель оценивается на уровне 1,5 %, или увеличился в 2 раза по сравнению с 2012 годом.

Показатель 1.5 «Отношение суммы расходов на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан к валовому региональному продукту»:

	Расходы на обслуживание госдолга	ВРП	Коэффициент, %
2009 г.	241,10	647900,00	0,04
2010 г.	326,91	759203,30	0,04
2011 г.	217,71	951770,00	0,02
2012 г.	314,16	1071513,50	0,03
2013 г. (оперативные данные)	809,41	1167975,40	0,07

Рост расходов на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан связан с ростом объема государственного долга в 2,9 раза (с 6922,58 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 19846,56 млн. рублей на 1 января 2014 года) и увеличением процентных ставок по долговым обязательствам. В проверяемом периоде наибольшее значение указанного коэффициента имело место в 2010 и 2013 годах - 0,04 % и 0,07 %, соответственно.

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (прогноз)
Общий годовой объем доходов	70562,45	80093,82	90303,76	93850,16
Первоочередные расходы бюджета*	10048,05	11035,18	8171,53	11486,66
Социально значимые расходы бюджета**	60933,46	76001,91	89730,68	102031,80
Коэффициент общей платежеспособности (общий годовой объем доходов к сумме первоочередных и социально значимых расходов), %	99	92	92	83

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

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

Как видно из приведенных данных, общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Башкортостан покрывал первоочередные и социально значимые расходы бюджета Республики Башкортостан в 2010 году на 99 %, в 2011 году - на 92 %, в 2012 году - на 92 %, в 2013 году (оперативные данные) - на 83 процента.

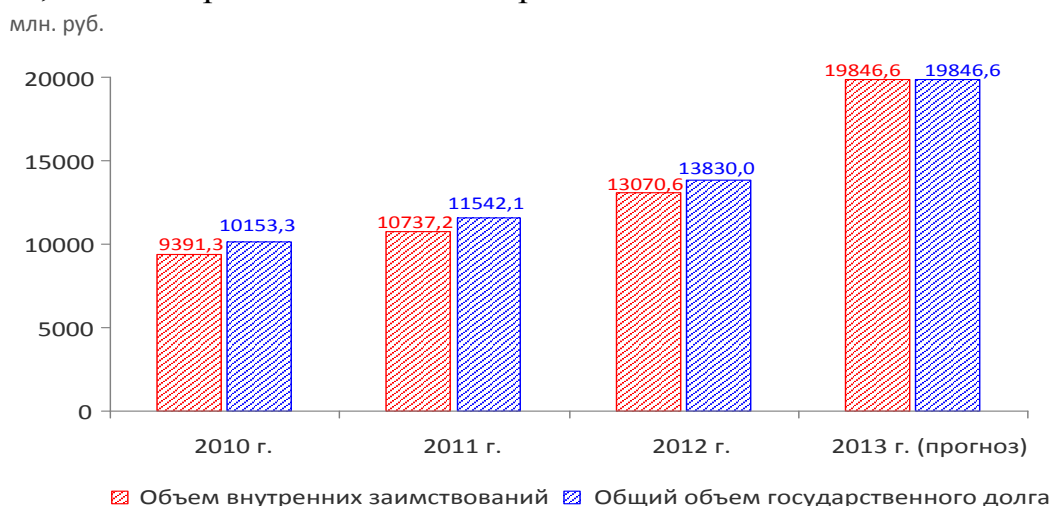
Показатель 1.7 «Коэффициент внешнего долга Республики Башкортостан» отражает долю внешних заимствований Республики Башкортостан в общем объеме государственного долга. В 2010, 2011 и 2012 годах внешние заимствования Республики Башкортостан осуществлялись в виде получения кредитных средств в размере 25 млн. долл. США ежегодно в Raiffeisen Bank International AG (Австрия), которые на 1 января 2014 года были полностью погашены. Общая стоимость кредита - шестимесячная процентная ставка LIBOR +4,2 % годовых, в том числе: проценты по кредиту - шестимесячная процентная ставка LIBOR +2,75 % годовых (в период 2010-2013 годов ставки по кредиту находились в пределах от 3,18 %

до 3,5 % годовых); комиссия за организацию кредита - 1,25 % суммы кредита; возмещение расходов по юридическому сопровождению - 0,2 % суммы кредита.

Так, коэффициент внешнего долга Республики Башкортостан снижался и в 2010 году составлял 7,5 % в общем объеме республиканского госдолга, в 2011 году - 7 %, в 2012 году - 5,5 %, за 9 месяцев 2013 года - 4,3 % и за 2013 год - 0 %. Рублевой эквивалент внешнего долга Республики Башкортостан и его динамика отражены на графике:



Показатель 1.8 «Коэффициент внутреннего долга Республики Башкортостан» (доля внутреннего долга в общем объеме госдолга Республики Башкортостан) растет: на 1 января 2011 года составил 92,5 % в общем объеме госдолга, на 1 января 2012 года - 93,03 %, на 1 января 2013 года - 94,51 %, на 1 января 2014 года - 100 процентов:



## Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Республики Башкортостан»

Оценка осуществлялась по 11-ти показателям, приведенным в таблице, содержащей данные о структуре государственного долга Республики Башкортостан и показателях ее изменения в 2010-2013 годах:

(млн. руб.)

	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.01.2013 г.	На 01.10.2013 г.	На 01.01.2014 г.
Государственный долг, всего	6922,58	10153,27	11542,13	13829,96	18918,29	19846,56
в том числе кредиты, полученные от кредитных организаций	756,11	761,92	3804,90	5699,32	5808,63	6500,00
% от общего объема госдолга (показатель 2.1 - коэффициент банковского кредитования)	10,9	7,5	33,0	41,2	30,7	32,75
Объем краткосрочных заимствований	0,0	0,0	0,0	940,00	0,0	0,0
% от общего объема госдолга (показатель 2.2 - коэффициент краткосрочных государственных заимствований)	0,0	0,0	0,0	6,8	0,0	0,0
Объем долгосрочных и (или) среднесрочных заимствований	x	9512,46	10955,44	12416,76	18466,07	19434,43
% от общего объема госдолга (показатель 2.3 - коэффициент долгосрочных и (или) среднесрочных заимствований)	x	93,7	94,9	89,8	97,6	97,9
Бюджетные кредиты из федерального бюджета (долгосрочные заимствования)	4152,02	8750,54	7150,54	4657,45	4657,45	4934,43
% от общего объема госдолга (показатель 2.4 - коэффициент бюджетного кредитования)	60,0	86,2	62,0	33,8	24,6	24,9
Государственные гарантии	514,45	640,81	586,69	473,20	452,22	412,13
% от общего объема госдолга (показатель 2.5 - коэффициент государственного гарантирования)	7,4	6,3	5,1	3,4	2,4	2,1
Государственные ценные бумаги	1500,00	0,0	0,0	3000,0	8000,00	8000,00
% от общего объема госдолга (показатель 2.6 - коэффициент ценных бумаг)	21,7	0,0	0,0	21,7	42,3	40,3
Средняя ставка по долговому портфелю (показатель 2.7), %	2,85	2,63	4,37	5,64	6,61	6,61
Средняя ставка по рыночным долговым обязательствам (показатель 2.8), %	5,90	5,76	6,06	7,23	7,81	7,94
Средняя ставка по бюджетным кредитам, %	x	1,29	2,26	2,09	1,25	1,75
Коэффициент экономической приоритетности гарантий (показатель 2.9)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Коэффициент социальных гарантий (показатель 2.10)	0,00	1,77	0,00	0,00	0,00	0,00
Коэффициент инвестиционности заимствований (объем краткосрочных заимствований к объему долгосрочных), (показатель 2.11)	x	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00

За последние 5 лет государственный долг Республики Башкортостан увеличился в 2,9 раза - с 6,9 млрд. рублей на 1 января 2010 года до 19,8 млрд. рублей на 1 января 2014 года.

При этом значительно изменилась структура долговых обязательств Республики Башкортостан. На 1 января 2010 года в долговом портфеле преобладают обязательства по бюджетным кредитам (60 %), по государст-

венным ценным бумагам (21,7 %), по банковским кредитам (10,9 %) и по государственным гарантиям (7,4 процента).

На 1 января 2014 года структура характеризовалась долговыми обязательствами по ценным бумагам (40,3 %), банковским (32,75 %) и бюджетным кредитам (24,9 %), а также по государственным гарантиям (2,1 процента).

За проверяемый период структура государственного долга Республики Башкортостан по срокам погашения долговых обязательств преимущественно характеризовалась долгосрочными и среднесрочными обязательствами, доля которых на 1 января 2011 года составляла 93,7 %, а на 1 января 2013 года - 97,6 процента.

В таблице приведены объемы привлечения заемных средств в бюджет Республики Башкортостан и объемы ассигнований на погашение ее долговых обязательств, возникших в результате государственных заимствований, по видам долговых обязательств за 2010-2013 годы:

(млн. руб.)				
Виды заимствований	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
<b>Привлечение заемных средств</b>				
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет из федерального бюджета	4599,41	0,00	0,00	276,98
Кредиты, полученные от кредитных организаций	782,17	3785,34	3765,09	3500,00
Государственные ценные бумаги	0,00	0,00	3000,00	5000,00
Итого	5381,58	3785,34	6765,09	8776,98
<b>Погашение основного долга по долговым обязательствам, возникшим в результате заимствований</b>				
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет из федерального бюджета	0,90	1600,0	2551,12	0,00
Кредиты, полученные от кредитных организаций	783,72	777,57	1828,30	2761,66
Государственные ценные бумаги	1488,15	0,00	0,00	0,00
Итого	2272,77	2377,57	4379,42	2761,66

#### Долговые обязательства Республики Башкортостан по бюджетным кредитам

В 2010 году Республикой Башкортостан были привлечены бюджетные кредиты на сумму 4599,41 млн. рублей, в том числе: на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме 1511,35 млн. рублей по ставке 2 % годовых и для ликвидации последствий засухи в сумме 3088,07 млн. рублей по ставке 1,94 процента.

В 2011-2012 годах Правительством Республики Башкортостан бюджетные кредиты из федерального бюджета не привлекались.

С декабря 2012 года задолженность по бюджетному кредиту, полученному Республикой Башкортостан из федерального бюджета в 2010 году на ликвидацию последствий засухи, реструктуризирована в сумме 3146,1 млн. рублей (включая сумму основного долга - 3088,1 млн. рублей и сумму начисленных процентов за 2012 год - 58,0 млн. рублей) сроком



на 20 лет, возврат задолженности будет осуществляться ежегодно равными долями в период 2023-2032 годов по ставке 0,5 % годовых.

В 2013 году Республика Башкортостан получила бюджетный кредит в сумме 276,98 млн. рублей по ставке 2,75 % на реализацию комплексной программы поддержки развития детских образовательных учреждений Республики Башкортостан.

#### Долговые обязательства Республики Башкортостан по кредитам, полученным от кредитных организаций

Объемы привлечения в 2010-2013 годах заемных средств по кредитам, предоставленным Республике Башкортостан кредитными организациями, приведены в таблице:

(млн. руб.)					
Наименование кредитной организации	Единица измерения	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Raiffeisen Bank International AG (Австрия)	млн. долл. США	25,00	25,00	25,00	
	%	3,18160	3,49945	3,214113	
ОАО «Сбербанк России»	млн. руб.	х	3000,00	3000,00	3500,00
	%		7,5-8,3	8,47-8,75	8,46-8,52
Итого		782,17	3785,34	3765,09	3500,0

За 2010-2012 годы на основании распоряжений Правительства Республики Башкортостан, проведенных Минфином Республики Башкортостан открытых аукционов и ежегодных соглашений о срочных кредитах между Правительством Республики Башкортостан и Raiffeisen Bank International AG (Австрия) в республиканский бюджет привлекались иностранные кредиты по ставке привлечения LIBOR +2,75 % (от 3,18 до 3,5 % годовых).

Указанные заимствования представляли собой 3 кредита, предоставленные сроком на 1 год в течение 2010, 2011, 2012 годов, которые по состоянию на 1 января 2014 года полностью погашены.

В августе 2013 года Правительством Республики Башкортостан было принято решение о прекращении практики государственных внешних заимствований в связи с нестабильной макроэкономической ситуацией в 2013 году, ростом курса доллара США, а также с учетом положений статьи 104 Бюджетного кодекса о привлечении в бюджет субъекта Российской Федерации кредитов от иностранных банков в иностранной валюте при соблюдении условия получения субъектом Российской Федерации кредитного рейтинга от не менее чем двух международных рейтинговых агентств.

По итогам ежегодно проводимых открытых аукционов в 2011-2013 годах Министерством финансов Республики Башкортостан были заключены с ОАО «Сбербанк России» 9 государственных контрактов на оказание финансовых услуг по предоставлению кредитных ресурсов в форме невозобновляемой кредитной линии для частичного финансирования дефицита республиканского бюджета и (или) покрытия долговых обязательств Рес-

публики Башкортостан на общую сумму 9500,00 млн. рублей по ставкам от 7,5 % до 8,75 процента.

С 1 января 2010 года по 1 января 2013 года доля обязательств Республики Башкортостан перед кредитными организациями выросла с 10,9 % до 30,7 % от общего объема государственного долга.

#### Долговые обязательства Республики Башкортостан по государственным ценным бумагам

Следует отметить, что в 2010 и 2011 годах Республика Башкортостан не осуществляла заимствования путем размещения государственных ценных бумаг. В декабре 2012 года на основании решения об эмиссии выпуска облигаций государственного облигационного (внутреннего) займа Республики Башкортостан 2012 года в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга состоялось размещение государственных облигаций Республики Башкортостан по номинальной стоимости в размере 3000,0 млн. рублей. Срок обращения - 4 года, средневзвешенная ставка купонного дохода - 8,75 % годовых.

В 2013 году также были размещены государственные облигации Республики Башкортостан номинальной стоимостью 5000,00 млн. рублей, со сроком обращения 7 лет, средневзвешенная ставка купонного дохода - 7,75 % годовых.

На 1 января 2014 года долговые обязательства Республики Башкортостан по государственным облигациям выпуска 2012, 2013 годов составили 8000,0 млн. рублей.

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

#### Долговые обязательства Республики Башкортостан по предоставленным государственным гарантиям

Доля государственного гарантирования Республики Башкортостан сократилась с 7,4 % общего объема республиканского долга на 1 января 2010 года до 2,1 % на 1 января 2014 года.

За проверяемый период только в 2010 году была предоставлена государственная гарантия на срок до 2019 года в обеспечение обязательств ООО «Бирские тепловые сети» перед ОАО «Банк Уралсиб» на сумму 180,0 млн. рублей в связи с реализацией инвестиционного проекта «Реконструкция

объектов теплоснабжения городского поселения город Бирск муниципального района Бирский район Республики Башкортостан».

В 2011-2013 годах государственные гарантии Республики Башкортостан не предоставлялись.

#### Размещение средств бюджета Республики Башкортостан на банковские депозиты

В проверяемом периоде размещение средств бюджета Республики Башкортостан на банковских депозитах осуществлялось в соответствии со статьями 236 Бюджетного кодекса.

Согласно пункту 2 статьи 236 Бюджетного кодекса порядок размещения бюджетных средств на банковские депозиты определяется соответственно Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами Российской Федерации не может превышать 6 месяцев.

12 октября 2010 года в Республике Башкортостан принято постановление Правительства Республики Башкортостан № 381 «О размещении средств бюджета Республики Башкортостан на банковские депозиты».

Требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства бюджета Республики Башкортостан на банковские депозиты, соответствуют требованиям, установленным Правительством Российской Федерации к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты.

На основании данных кассового планирования исполнения бюджета Республики Башкортостан и данных о состоянии единого счета бюджета Республики Башкортостан Министерство финансов Республики Башкортостан принимает решение о проведении отбора заявок. Определяется период проведения приема заявок, размер средств, срок размещения, минимальная процентная ставка (принимается опубликованная на официальном сайте Центрального банка Российской Федерации индикативная ставка MosPrime Rate на рабочий день, предшествующий дню размещения информации о проведении отбора заявок).

Информация об остатках средств бюджета Республики Башкортостан на депозитных счетах в кредитных организациях и величине государственного долга Республики Башкортостан представлена в таблице:

(млн. руб.)

	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.01.2013 г.	На 01.10.2013 г.	На 01.01.2014 г.
Остатки на депозитных счетах	25952,8	29572,2	24800,0	22570,0	24500,0	20500,0
Госдолг	6922,6	10153,3	11542,1	13830,0	18918,3	19846,6
Превышение остатков на депозитных счетах величины госдолга	19030,2	19418,9	13257,9	8740,0	5581,7	653,4

В результате установлено, что в период 2010-2013 годов доходы от размещения средств бюджета Республики Башкортостан на депозитных счетах в кредитных организациях превышали расходы на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан.

Информация о доходах от размещения средств бюджета Республики Башкортостан на депозитных счетах в кредитных организациях и расходах на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан представлена в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г.
Доходы от размещения средств бюджета Республики Башкортостан на депозитных счетах в кредитных организациях	2472,1	1335,7	1961,6	1201,2	1631,7
Расходы на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан	326,9	217,7	314,2	478,6	809,4
Превышение доходов от размещения средств бюджета Республики Башкортостан на депозитных счетах в кредитных организациях расходов на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан	2145,2	1118,0	1647,4	722,4	822,2

(млн. руб.)

Критерий 3 «Открытость сведений о состоянии государственного долга субъекта Российской Федерации» отражает наличие опубликованной на официальном сайте Министерства финансов Республики Башкортостан информации об объемах, структуре госдолга, сроках погашения, процентных ставках и стоимости обслуживания государственного долга Республики Башкортостан за 2006-2013 годы, что соответствует высокому уровню открытости сведений о состоянии государственного долга Республики Башкортостан.

### **Оценка уровней эффективности долговой политики Республики Башкортостан**

Полученные по итогам аудита оценки уровня эффективности долговой политики Республики Башкортостан представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (прогноз)
Критерий 1. Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Республики Башкортостан	высокий	высокий	средний	средний
Критерий 2. Качество управления структурой государственного долга Республики Башкортостан	средний	средний	средний	средний
Критерий 3. Открытость сведений о состоянии государственного долга Республики Башкортостан	высокий	высокий	высокий	высокий

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособность Республики Башкортостан» за 2012, 2013 годы явилась результатом увеличения в указанном году по сравнению с предыдущим периодом значений коэффициента долговой нагрузки субъекта Российской Федерации (отношения объема государственного долга к ВРП) с 1,29 % в 2012 году до 1,7 % в 2013 году и коэффициента изменения долговой нагрузки субъекта (темпов прироста государственного долга)

с 13,7 % в 2011 году до 19,82 % в 2012 году и до 43,5 % в 2013 году, а также снижения в 2012 году значения коэффициента общей платежеспособности субъекта (отношения общего годового объема налоговых и неналоговых доходов к сумме первоочередных и социально значимых расходов без учета объема безвозмездных поступлений) с 0,99 в 2010 году до 0,92 в 2012 году и 0,83 в 2013 году.

На оценку «средний уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Республики Башкортостан» в 2010-2013 годах повлияли следующие факторы: тенденция роста доли банковских кредитов в течение 2010-2013 годов с 7,5 % до 32,75 %; уменьшения коэффициента государственного гарантирования (с 6,31 % до 2,1 процента).

### **1.6. Наличие кредитных рейтингов Республики Башкортостан**

В 2010 году агентство Standard & Poor's International Services подтвердило кредитный рейтинг Республики Башкортостан BB+/стабильный, в 2011 году изменило прогноз по рейтингу на позитивный. В апреле 2013 года рейтинг Республики был повышен до BBB-/стабильный, в ноябре 2013 года подтвержден.

В 2011 году агентство Moody's Investors Service Ltd подтвердило рейтинг Республики Башкортостан на уровне Ba1/стабильный, в июне 2011 года прогноз по рейтингу изменен на позитивный. В середине 2013 года кредитный рейтинг повышен до Baa3/стабильный.

## **Цель 2. Анализ и оценка влияния долговой политики Республики Башкортостан на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона**

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

Исполнение основных характеристик по отчету об исполнении бюджета Республики Башкортостан за 2010-2013 годы представлено в таблице:

(млн. руб.)

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточ- ненным назначениям
2010 г.			
Доходы	92037,6	95298,8	103,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	67294,0	70562,5	104,9
безвозмездные поступления	24743,6	24736,3	104,9
Расходы	102444,9	98757,4	96,4
Дефицит (-) / профицит (+)	-10407,3	-3458,6	-
2011 г.			
Доходы	106016,4	108390,3	102,2
в том числе:			
налоговые и неналоговые	77619,3	80093,8	103,2
безвозмездные поступления	28397,1	28296,5	99,6
Расходы	120125,5	112898,3	94,0
Дефицит (-) / профицит (+)	-14109,1	-4508,0	-



	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточ- ненным назначениям
2012 г.			
Доходы	113824,0	116846,5	102,7
в том числе:			
налоговые и неналоговые	87353,1	90303,8	103,4
безвозмездные поступления	26470,9	26542,7	100,3
Расходы	134059,2	124836,4	93,1
Дефицит (-) / профицит (+)	-20235,2	-7989,9	-
2013 г. (оперативные данные)			
Доходы	119566,8	121696,0	101,8
в том числе:			
налоговые и неналоговые	91022,2	93850,2	103,1
безвозмездные поступления	28544,6	27845,8	97,6
Расходы	148351,0	139195,3	93,8
Дефицит (-) / профицит (+)	-28784,2	-17499,3	-

Фактическое поступление доходов в бюджет Республики Башкортостан увеличилось с 95298,8 млн. рублей в 2010 году до 121696,0 млн. рублей в 2013 году (оперативные данные), или на 27,7 %, в том числе: по налоговым и неналоговым доходам - с 70562,5 млн. рублей до 93850,2 млн. рублей (на 33 %), безвозмездные поступления - с 24736,3 млн. рублей до 27845,8 млн. рублей (на 12,6 %). Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов за 2010-2013 годы снизилась с 26 % до 22,9 процента.

Расходы бюджета Республики Башкортостан увеличились с 98757,4 млн. рублей в 2010 году до 139195,3 млн. рублей в 2013 году, или на 40,9 процента.

Темпы прироста доходов и расходов составили: в 2011 году - 13,7 % и 14,3 %, соответственно, в 2012 году - 7,8 % и 10,6 %, соответственно, в 2013 году - 4,2 % и 11,5 %, соответственно, что указывает на опережение темпов роста кассовых расходов над темпами роста доходной части бюджета Республики Башкортостан.

За 2010-2012 годы дефицит бюджета Республики Башкортостан увеличился в 2,3 раза - с 3458,6 млн. рублей до 7989,0 млн. рублей в 2012 году и до 17499,3 млн. рублей в 2013 году.

Во исполнение пункта 13 правил проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденных постановлением 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», Правительство Республики Башкортостан распоряжением от 21 января 2013 года № 62-р утвердило План мероприятий по оздоровлению государственных финансов Республики Башкортостан и План мероприятий по сокращению государственного долга Республики Башкортостан.

План мероприятий по оздоровлению государственных финансов Республики Башкортостан состоит из следующих задач.

Мероприятия по увеличению налоговых и неналоговых доходов, включают:

- реализацию комплексного плана мероприятий по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Башкортостан и бюджетов муниципальных образований до 2015 года;
- проведение мероприятий по снижению сумм невыясненных поступлений и недопущению их роста, своевременному уточнению невыясненных поступлений;
- совершенствование регионального законодательства по налогам и сборам на основе анализа практики субъектов Российской Федерации;
- проведение оценки эффективности планируемых и предоставленных налоговых льгот и ставок налогов, установленных законодательством Республики Башкортостан;
- проведение анализа поступления доходов консолидированного бюджета Республики Башкортостан в целях выявления резервов увеличения поступления налоговых и неналоговых доходов;
- проведение анализа поступлений в консолидированный бюджет Республики Башкортостан от крупнейших налогоплательщиков;
- проведение анализа дебиторской задолженности, рассроченных и отсроченных платежей в консолидированный бюджет Республики Башкортостан.

Мероприятия по оптимизации бюджетных расходов включают:

- оптимизацию численности работников аппаратов государственных органов Республики Башкортостан;
- проведение анализа расходов на содержание органов государственной власти Республики Башкортостан и утверждение планов мероприятий по их сокращению;
- оптимизацию количества государственных учреждений, государственных унитарных предприятий и численности занятых в них работников;
- повышение эффективности использования государственного имущества Республики Башкортостан, в том числе земельных участков, проведение анализа соответствия закрепленного государственного имущества предметам, целям и результатам деятельности подведомственных учреждений и государственных унитарных предприятий;
- утверждение перечня приоритетных расходных обязательств муниципальных образований, софинансируемых за счет бюджета Республики Башкортостан в 2013-2015 годах;
- ограничение вновь начинаемого строительства за счет средств бюджета Республики Башкортостан, включение в республиканскую адресную инвестиционную программу только социально значимых объектов в целях обеспечения финансирования ранее принятых бюджетных обязательств, недопущение роста незавершенного строительства.

## **Анализ реализации долгосрочных целевых программ Республики Башкортостан**

В 2010 году в Республике Башкортостан реализовывались 44 целевые республиканские программы по приоритетным направлениям социально-экономического развития Республики Башкортостан.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в 2010 году на реализацию региональных целевых программ, утверждены на сумму 14439,98 млн. рублей, кассовое исполнение составило 13659,08 млн. рублей, или 94,6 %, из которых более 50 % сложившихся расходов приходится на реализацию следующих республиканских целевых программ:

- «Развитие автомобильных дорог Республики Башкортостан (2010-2015 годы)», исполнено 5468,32 млн. рублей (40 процентов);
- «Комплексная программа развития здравоохранения Республики Башкортостан на 2009-2020 годы» - 1861,17 млн. рублей (13,6 процента).

В 2011 году реализовывались мероприятия по 42 целевым региональным программам по приоритетным направлениям социально-экономического развития Республики Башкортостан.

Фактические расходы на реализацию республиканских программ составили 14284,65 млн. рублей, большинство из которых были направлены на реализацию следующих республиканских целевых программ:

- «Развитие автомобильных дорог Республики Башкортостан (2010-2015 годы)» - 7078,83 млн. рублей (49,6 процента);
- «Стимулирование развития жилищного строительства в Республике Башкортостан в 2011-2015 годах» - 2909,11 млн. рублей (20,4 процента);
- «Комплексная программа развития здравоохранения Республики Башкортостан на 2009-2020 годы» - 843,06 млн. рублей (6 процентов).

В 2012 году в Республике Башкортостан реализовывались 48 целевых республиканских программ по приоритетным направлениям социально-экономического развития Республики Башкортостан.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в 2012 году на реализацию региональных целевых программ, утверждены в сумме 20729,74 млн. рублей, кассовое исполнение составило 17270,06 млн. рублей, или 83,3 %, которые в основном были направлены на реализацию следующих региональных программ:

- «Развитие автомобильных дорог Республики Башкортостан (2010-2015 годы)», в 2012 году расходы составили 8686,21 млн. рублей (50,3 %);
- «Стимулирование развития жилищного строительства в Республике Башкортостан в 2011-2015 годах» - 1855,62 млн. рублей (10,7 процента);
- «Комплексная программа развития здравоохранения Республики Башкортостан на 2009-2020 годы» - 2196,94 млн. рублей (12,7 процента).

Следует отметить, что одной из целей государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Рес-

публики Башкортостан» на 2013-2018 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Башкортостан от 12 сентября 2012 года № 315 (далее - Программа), является сохранение объема государственного долга Республики Башкортостан на экономически безопасном уровне.

При этом Программой установлен размер государственного долга Республики Башкортостан на 2012-2014 годы на уровне 11,5-12,5 млрд. рублей, показатель долговой нагрузки Республики Башкортостан (доля госдолга в общей сумме налоговых и неналоговых доходов без учета безвозмездных поступлений) предусмотрен на 2013 год в размере 13,9 процента.

Фактические значения указанных целевых показателей за 2013 год значительно превысили параметры, предусмотренные Программой. Так, размер государственного долга Республики Башкортостан на 1 января 2014 года составил 19,8 млрд. рублей, или превысил значения, предусмотренные Программой, почти в 1,7 раза, а показатель долговой нагрузки составил 21,1 %, или более чем на 50 % превысил показатели, установленные Программой.

В ходе реализации государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан» на 2013-2018 годы необходимо учесть недостатки, выявленные по итогам ее реализации в 2013 году, и обеспечить выполнение показателей и индикаторов данной Программы.

Необходимо отметить, что в соответствии с положениями Бюджетного кодекса (статья 179) об утверждении государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 19 августа 2013 года № 1033-р утвержден Перечень государственных программ Республики Башкортостан.

### **Оценка влияния региональной долговой политики на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития Республики Башкортостан**

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

Оценка по критерию «Эффективность внедрения программно-целевого метода формирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации» осуществлялась с учетом наличия и результативности реализации региональной программы повышения эффективности бюджетных расходов (плана перехода на программно-целевое бюджетирование в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), наличия порядка разработки и реализации долгосрочных целевых

программ субъекта Российской Федерации и методики оценки эффективности их реализации, наличия методики распределения бюджетных ассигнований по целевым программам субъекта Российской Федерации, а также доли средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности.

Так, с 2011 года началась реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов (развития результативного бюджетирования) в Республике Башкортостан до 2012 года, утвержденной постановлением Правительства Республики Башкортостан от 6 декабря 2010 года № 466.

Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 29 декабря 2012 года № 503 срок действия указанной Программы продлен на 2013 год и дополнен 7 показателями ее результативности для достижения в 2013 году.

Программа повышения эффективности бюджетных расходов (развития результативного бюджетирования) в Республике Башкортостан в 2011-2013 годах в основном выполнялась: в 2011 году фактическое исполнение составило 61,5 % выполненных показателей; в 2012 году - 76,9 %; в 2013 году - 90 процентов.

Также следует отметить, что в 2012 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1961-р Республика Башкортостан получила субсидию на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

В таблице приведены результаты оценки показателей по критерию «Качество управления и исполнения бюджета Республики Башкортостан в условиях проводимой долговой политики»:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Показатель 2.1 «Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга субъекта Российской Федерации»	1,02	1,27	1,01	1,00
Показатель 2.2 «Коэффициент покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	2,37	1,59	1,54	3,18
Показатель 2.3 «Отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений»	-1,72	2,46	2,23	4,56
Показатель 2.4 «Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»	0,36	0,21	0,27	0,61
Показатель 2.5 «Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга»	35,59	-33,40	44,30	157,65
Показатель 2.6 «Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации»	0,00	0,00	0,00	0,00
Показатель 2.7 «Коэффициент стоимости долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	24,86	0,90	2,70	5,26
Показатель 2.8 «Коэффициент кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации»	3,26	2,66	1,92	-

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Показатель 2.9 «Уровень заимствований субъекта Российской Федерации»	0,9	0,5	0,5	0,4
Показатель 2.10 «Доля расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации»	17,46	16,96	16,96	15,50
Показатель 2.11 «Коэффициент капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации»	17,46	16,79	15,96	13,78
Показатель 2.12 «Коэффициент финансирования социально значимых и первоочередных расходов»	78,41	82,37	83,63	86,21
Показатель 2.13 «Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	14,6	15,3	13,5	13,6
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	1,05	1,03	1,03	1,03

Оценка долговой политики Республики Башкортостан по критерию 2 «Качество управления и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в условиях проводимой долговой политики» характеризуется:

- увеличением коэффициента покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации (отношения суммы привлеченных в течение финансового года долговых обязательств к сумме погашенных в течение года долговых обязательств) с 2,37 в 2010 году до 3,18 в 2013 году;

- ростом отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 2,46 % в 2011 году до 4,56 % в 2013 году;

- увеличением отношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета (за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) с 0,36 % в 2010 году до 0,61 % в 2013 году;

- увеличением коэффициента изменения расходов на обслуживание государственного долга с 35,59 % в 2010 году до 157,65 % в 2013 году;

- увеличением коэффициента стоимости долговых обязательств (отношения разницы между расходами на обслуживание государственного долга и расходами на обслуживание бюджетных кредитов к сумме рыночного долга) с 0,90 % в 2011 году до 5,26 % в 2013 году;

- снижением доли расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов республиканского бюджета с 17,46 % в 2010 году до 15,5 % в 2013 году;

- уменьшением доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации с 14,60 % в 2010 году до 13,6 % в 2013 году.

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

Доля расходов бюджета Республики Башкортостан на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов республиканского бюджета составила: 1,3 % - в 2010 году, 1,8 % - в 2011 году, 3,9 % - в 2012 году, 2,8 % - в 2013 году, т.е. в 2013 году снизилась по сравнению с 2012 годом.

Доля расходов бюджета Республики Башкортостан на реализацию региональных целевых программ в общем объеме расходов бюджета (15,1 % - в 2010 году, 12,7 % - в 2011 году, 13,8 % - в 2012 году) несколько снизилась.

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

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

Оценка качества осуществляется по следующим 6 направлениям управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации: качество бюджетного планирования (по 7 показателям); качество исполнения бюджета (по 7 показателям); качество управления долговыми обязательствами (по 6 показателям); финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями (по 8 показателям); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (по 10 показателям); степень прозрачности бюджетного процесса (по 8 показателям). Кроме того, осуществляется оценка соблюдения субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса (по 11 показателям).

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



По результатам мониторинга и оценки качества управления региональными финансами Республика Башкортостан оценена Минфином России в 2010 и 2011 годах как субъект с надлежащим качеством управления региональными финансами (II степень качества), в 2012 году - с высоким качеством управления региональными финансами (I степень качества).

### **2.3. Рейтинги социально-экономического положения Республики Башкортостан в проверяемый период, присвоенные Министерством регионального развития Российской Федерации**

Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 806-р «Об организации и проведении мониторинга процессов в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации» ежемесячно формирует доклад о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации.

В 2010 году Республика Башкортостан вышла на экономический рост (5,2 %), превысив российский рост экономики на 0,7 процентного пункта. В рейтинге Минрегиона России она занимала 63 позицию.

В 2011 году основной индикатор экономического развития - ВРП - увеличился за год на 8,2 %, составив 951,8 млрд. рублей. В сопоставлении с Российской Федерацией достигнуто практически двукратное превышение темпов экономического роста (рост валового внутреннего продукта за год - 4,3 %). В рейтинге Минрегиона России Республика Башкортостан по итогам 2011 года значительно улучшила свои позиции, заняв 34 место по сводному индексу социально-экономического положения региона.

Рост ВРП Республики Башкортостан в 2012 году базировался, с одной стороны, на сохраняющейся положительной динамике промышленного производства, активизации инвестиционной и строительной сфер деятельности, с другой - на возросшем внутреннем потребительском спросе, выразившемся в увеличении объемов потребляемых товаров и услуг. В рейтинге Минрегиона России Республика Башкортостан занимала 36 позицию.

Значения сводного индекса «Реальный сектор экономики» Республики Башкортостан составили: в 2010 году - 100,4; в 2011 году - 100,9; в 2012 году - 99,4.

В 2010 году по значению индекса Республика Башкортостан находилась в числе регионов, имеющих положение лучше среднероссийского уровня. Наибольшее влияние на его величину и динамику относительно 2009 года оказал рост объема кредитов, выданных юридическим лицам. Республика Башкортостан вошла в группу регионов с показателем более 120 % при среднероссийском значении 104,7 процента.

В 2011 году значение показателя сложилось выше среднероссийского, что обусловлено ростом в 1,4 раза объемов производства продукции сельского хозяйства.

В числе положительных факторов следует выделить рост потребительского спроса. В рейтинге Минрегиона России по данному показателю Республика Башкортостан занимала 30 позицию.

В 2012 году сдержанные темпы роста экономики отразились на позиции Республики Башкортостан в общероссийском рейтинге по значению данного сводного индекса - 40 позиция.

По сводному индексу «Бюджетная система» по итогам 2010 года Республика Башкортостан заняла в рейтинге регионов только 75 место. В 2011 году рейтинг Республики Башкортостан улучшился - 51 место (рост прибыли на 24 % обеспечил увеличение поступлений по налогу на прибыль на 25 %, возросли поступления налога на доходы физических лиц на 12 %, поступления акцизов - на 17,4 %). В 2012 году в рейтинге Республика Башкортостан по сводному индексу «Бюджетная система» заняла 45 место.

Бюджетная обеспеченность населения Республики Башкортостан в последние годы существенно снижается. Так, по среднедушевым доходам и расходам среди субъектов Российской Федерации Республика Башкортостан по итогам 2012 года находится на 68 и 63 местах, соответственно.

За 2012 год в рейтинге регионов по объему налога на доходы физических лиц в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации Республика Башкортостан среди субъектов Российской Федерации занимает 13 место. При этом в рейтинге российских регионов по темпам поступлений указанного налога Республика Башкортостан переместилась с 28 на 54 место (Республика Башкортостан - 112,6 %, Российская Федерация - 113,4 процента).

В 2012 году ниже среднероссийского значения (Республика Башкортостан - 11,3 %; Российская Федерация - 13,4 %) сложилась доля капитальных расходов в общем объеме расходов, что обусловлено в основном сокращением бюджета развития в условиях значительного роста социальных расходных обязательств республики и органов местного самоуправления.

В соответствии с оценкой значений показателей достигнутого уровня эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимой Министерством регионального развития Российской Федерации, по итогам работы за 2010 год Республика Башкортостан занимает 14 место, за 2011 год - 27 место и за 2012 год - 36 место.

#### **2.4. Состояние и тенденции социально-экономического развития Республики Башкортостан в условиях проводимой республиканской долговой политики. Анализ факторов, послуживших причиной воздействия на полученный результат по ключевым показателям и приоритетным направлениям социально-экономического развития субъекта Российской Федерации**

Состояние и тенденции социально-экономического развития Республики Башкортостан за 2010-2013 годы характеризуются следующими данными:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. (оперативные данные)
Численность населения на конец года, тыс. чел.	4072,1	4064,3	4061,0	4068,8
Численность занятых в экономике (среднегодовая), тыс. чел.	1770,6	1760,7	1797,1	1801,3
Валовой региональный продукт, млн. руб.	759203,3	951770,0	1071513,5	1167975,4
Индекс физического объема ВРП, %	105,2	108,2	105,1	103,1
Индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	110,1	109,8	105,7	102,5
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	88636,4	108921,7	106803,7	124683,9
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	65,2	142,9	87,2	116,6
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн. руб.	80890,0	99076,6	135379,0	137205,6
Индекс производства объема выполненных работ по виду деятельности «Строительство», %	96,2	102,9	112,6	95,6
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, млн. руб.	153625,0	188506,5	233683,2	266232,6
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	99,0	107,2	108,4	108,0
Иностранные инвестиции, млн. долл. США	506,8	313,6	596,5	301,8
Оборот розничной торговли, млн. руб.	512128,9	577987,3	633942,7	721818,1
Оборот общественного питания, млн. руб.	21253,6	26130,3	27758,9	28930,9
Объем платных услуг населению, млн. руб.	143714,4	160603,8	178963,5	200321,0
Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря, тыс. чел.	39,6	29,8	26,5	23,9
в % к экономически активному населению	2,0	1,4	1,3	1,2
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц:				
номинальные, тыс. руб.	17,5	19,0	21,3	24,0
реальные, %	101,0	99,7	106,5	106,0
Начисленная средняя заработная плата одного работника:				
номинальная, тыс. руб.	16,4	18,4	20,3	22,4
реальная, %	101,8	103,0	105,2	104,3
Средний размер назначенных месячных пенсий на конец года, руб.	7114,9	7761,4	8611,1	9437,8
Величина прожиточного минимума населения (в среднем на душу населения в месяц), руб.	5025	5607	5628	6342
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	119726,3	135357,7	145155,5	154027,5
в % к ВРП	15,8	14,2	13,5	13,2
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	122253,4	140653,7	155137,5	171508,6
в % к ВРП	16,1	14,8	14,5	14,7
Профицит (+) / дефицит (-) консолидированного бюджета, млн. руб.	-2527,2	-5296,0	-9982,0	-17481,1
Внешнеторговый оборот, млн. долл. США	10640,0	13759,4	14487,9	14899,1
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	109,6	106,4	106,2	106,0

### Валовой региональный продукт

ВРП увеличился за 2010-2013 годы в 1,5 раза - с 759,2 млрд. рублей за 2010 год до 1168,0 млрд. рублей за 2013 год, а рост индекса физического объема ВРП замедлялся в этот период: 105,2 % - в 2010 году, 108,2 % - в 2011 году, 105,1 % - в 2012 году и 103,1 % - в 2013 году. Среднедушевое значение ВРП Республики Башкортостан составило: в 2010 году - 186,5 тыс. рублей, в 2011 году - 234,0 тыс. рублей, в 2012 году - 263,8 тыс. рублей, в 2013 году - 287,1 тыс. рублей. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 316,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 436,8 тыс. рублей на чело-

века. Основной причиной замедления роста республиканской экономики в 2013 году является сдержанное развитие реального сектора.

### Промышленное производство

Индекс промышленного производства Республики Башкортостан составил: в 2010 году - 110,1 %, в 2011 году - 109,8 %, в 2012 году - 105,7 %, в 2013 году (11 месяцев) - 102,5 %. Наряду с этим объем строительных работ с учетом цикличности ввода объектов по итогам января-ноября 2013 года снизился на 5,9 %. Это те сферы, которые формируют 50 % ВРП Республики Башкортостан.

### Сельское хозяйство

Индекс производства продукции сельского хозяйства Республики Башкортостан за 2010 год составил 65,2 % к предыдущему году, за 2011 год - 142,9 %, за 2012 год - 87,2 %, за 2013 год - 116,6 процента.

### Строительство

Индекс производства объема выполненных работ по виду деятельности «Строительство» составил: за 2010 год - 96,2 %, за 2011 год - 102,9 %, за 2012 год - 112,6 %, за 2013 год - 95,6 процента.

За этот период объем строительных работ вырос на 80,7 % и составил в 2013 году 146,19 млрд. рублей. В истекшем 2013 году темпы роста строительной отрасли несколько снизились - прирост составил 8 процентов.

Введено в действие жилых домов общей площадью: в 2010 году - 2007,0 тыс. кв. м, за 2011 год - 2109,3 тыс. кв. м, за 2012 год - 2323,6 тыс. кв. м, за 9 месяцев 2013 года - 1638,1 тыс. кв. метров.

### Инвестиции. Основные фонды

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций составил: за 2010 год - 99,0 %, за 2011 год - 107,2 %, за 2012 год - 108,4 %, за 2013 год - 108,0 процента.

Объем иностранных инвестиций в экономику Республики Башкортостан в 2010 году составил 506,8 млн. долл. США, в 2011 году снизился до 313,6 млн. долл. США, в 2012 году достиг 596,5 млн. долл. США, а в 2013 году снизился до 301,8 млн. долл. США.

### Внешнеэкономическая деятельность

Внешнеторговый оборот Республики Башкортостан за проверяемый период увеличился в 1,4 раза - с 10,6 млрд. долл. США в 2010 году до 14,5 млрд. долл. США в 2012 году. В 2012 году в общем объеме товарооборота на долю экспорта приходилось 89,8 %, импорта - 10,2 %. Сальдо торгового баланса сложилось на уровне 11 млрд. долл. США.

В структуре экспорта республиканской промышленности основные позиции занимает продукция топливно-энергетического комплекса (более 80 %). В первую десятку партнеров Республики Башкортостан по внешней

торговле входят: Латвия, Венгрия, Италия, Словакия, Нидерланды, Китай, Польша, Литва, Беларусь, Гибралтар.

#### Потребительский рынок

Положительной динамикой за 2010-2013 годы характеризовался потребительский спрос, оборот розничной торговли вырос на 41 % с 512,1 млрд. рублей в 2010 году до 721,8 млрд. рублей в 2013 году. Индекс потребительских цен в 2013 году снизился до 106,0 процента.

Платные услуги населению Республики Башкортостан за 2013 год оказаны на сумму 200,3 млрд. рублей, или на 12 % больше по сравнению с 2012 годом.

#### Финансы

За 2010-2013 годы наблюдается увеличение доходов консолидированного бюджета Республики Башкортостан в 1,3 раза. Однако их доля в ВРП снизилась с 15,8 % в 2010 году до 13,2 % в 2013 году. Также снизилась доля расходов консолидированного бюджета в ВРП с 16,1 % в 2010 году до 14,7 % в 2013 году. В 2013 году доходы консолидированного бюджета составили 154,0 млрд. рублей, расходы - 171,5 млрд. рублей. Дефицит консолидированного бюджета Республики Башкортостан в 2013 году достиг уровня 17,5 млрд. рублей.

#### Уровень жизни населения. Труд и занятость.

В анализируемом периоде наблюдается умеренный рост показателей уровня жизни населения Республики Башкортостан. Среднедушевые денежные доходы населения в реальном исчислении за 2010-2013 годы увеличились на 33,7 % - с 17,5 тыс. рублей в 2010 году до 24 тыс. рублей в 2013 году. При этом рост среднедушевых доходов за этот период составил 13,7 процента.

Численность официально зарегистрированных безработных в проверяемом периоде снизилась с 39,6 тыс. человек в 2010 году до 23,9 тыс. человек в 2013 году.

#### Демография

Численность населения Республики Башкортостан на конец 2010 года составляла 4072,1 млн. человек, 2011 года - 4064,3 млн. человек, 2012 года - 4061,0 млн. человек. В 2013 году этот показатель стабилизировался, фактическая численность населения Республики Башкортостан составила на начало 2014 года 4068,8 млн. человек.

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

Работа Правительства Республики Башкортостан по оценке эффективности деятельности республиканских органов исполнительной власти в 2011-

2012 годах осуществлялась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами, действующими как на уровне Российской Федерации, так и принятыми в Республике Башкортостан.

В целях достижения наилучших результатов, характеризующих эффективность органов исполнительной власти в приоритетных направлениях деятельности, в сферах экономики, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и жилищного строительства, дорожного хозяйства, обеспечения безопасности граждан, организации государственного и муниципального управления, энергосбережения и повышения энергетической эффективности, охраны окружающей среды, ежеквартально осуществлялись мониторинг и анализ соответствующих показателей.

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

Согласно результатам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 года, которые были подведены Минрегионом России, Республика Башкортостан отмечена как один из регионов, получивших хорошие результаты. По комплексной оценке эффективности в рейтинге регионов России Республика Башкортостан заняла 14 место, по достигнутому общему уровню эффективности - 13 место, по достигнутой динамике эффективности - 17 место.

По итогам 2011 года Республика Башкортостан по комплексной оценке эффективности в рейтинге регионов России заняла 27 место, по достигнутому общему уровню эффективности - 25 место, по достигнутой динамике эффективности - 37 место.

В соответствии с ежегодным Докладом об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года Республика Башкортостан заняла 36 место в рейтинге субъектов Российской Федерации.

### **Выводы**

1. В период 2010-2013 годов государственный долг Республики Башкортостан увеличился почти в 2 раза - с 10153,27 млн. рублей по состоя-

нию на 1 января 2010 года до 19846,56 млн. рублей по состоянию на 1 января 2014 года, коэффициент долговой нагрузки Республики Башкортостан увеличился с 1,34 % до 1,7 процента.

При этом значительно изменилась структура долговых обязательств Республики Башкортостан: если на 1 января 2010 года в долговом портфеле Республики Башкортостан преобладают обязательства по бюджетным кредитам (60 %), государственным ценным бумагам (21,7 %), банковским кредитам (10,9 %) и государственным гарантиям (7,4 %), то на 1 января 2014 года - по государственным ценным бумагам (40,3 %), банковским (32,75 %) и бюджетным (24,9 %) кредитам Республики Башкортостан и государственным гарантиям (2,1 процента).

В 2013 году Правительством Республики Башкортостан было принято решение о прекращении практики государственных внешних заимствований в связи с нестабильной макроэкономической ситуацией в 2013 году, ростом курса доллара США, а также с учетом положений статьи 104 Бюджетного кодекса о привлечении в бюджет субъекта Российской Федерации кредитов от иностранных банков в иностранной валюте при соблюдении условия получения субъектом Российской Федерации кредитного рейтинга от не менее чем двух международных рейтинговых агентств.

Так, в декабре 2013 года Министерство финансов Республики Башкортостан полностью погасило кредит, полученный в 2012 году в Raiffeisen Bank International AG (Австрия) в размере 25,41 млн. долл. США (с учетом процентов).

**2. Объем доходов Республики Башкортостан без учета объема безвозмездных поступлений вырос с 70562,45 млн. рублей в 2010 году до 93850,16 млн. рублей в 2013 году, т.е. в 1,3 раза. Так, на 1 января 2014 года соотношение госдолга (без учета предоставленных гарантий) к налоговым и неналоговым доходам республиканского бюджета достигло уровня 20,7 процента.**

Расходы республиканского бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, увеличились с 90528,21 млн. рублей в 2010 году до 131680,51 млн. рублей в 2013 году, т.е. в 1,5 раза. Если в 2010 году отношение объема доходов Республики Башкортостан (без учета объема безвозмездных поступлений) к расходам бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, составляло 77,9 %, то в 2013 году это отношение снизилось до 71,3 процента.

Если в 2010 году годовой объем налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета покрывал первоочередные и социально значимые расходы Республики Башкортостан на 99 %, то в 2013 году - на 83 процента.

За 2010-2013 годы уровень дефицита бюджета Республики Башкортостан значительно вырос и составил на 1 января 2014 года 17499,3 млн. рублей, что в 5,1 раза превышает уровень дефицита 2010 года - 3458,6 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования на погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Республики Башкортостан составили 2272,8 млн. рублей в 2010 году, 2377,6 млн. рублей - в 2011 году, 4379,4 млн. рублей - в 2012 году и 2761,7 млн. рублей - в 2013 году. Таким образом, в 2012 году ассигнования на погашение основной суммы долга возросли по сравнению с предыдущим годом в 1,8 раза. В 2013 году указанные расходы снизились на 36,9 % по сравнению с 2012 годом.

**3.** Расходы на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан за 2010-2013 годы составили 326,9 млн. рублей в 2010 году, 217,7 млн. рублей - в 2011 году, 314,2 млн. рублей - в 2012 году, 809,4 млн. рублей - в 2013 году. При этом значительный рост указанных расходов имел место в 2013 году - в 2,6 раза по сравнению с 2012 годом.

**4.** Основные направления долговой политики Республики Башкортостан разрабатываются в составе Основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Башкортостан на очередной финансовый год и плановый период, включающих общие цели республиканской долговой политики на среднесрочную перспективу (в частности, обеспечение сбалансированности бюджета республики при сохранении объема государственного долга на экономически безопасном уровне, безусловное и своевременное исполнение принятых обязательств, поддержание уровня кредитных рейтингов Республики Башкортостан и сохранение репутации надежного заемщика), т.е. излагаются довольно кратко.

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



В связи с этим в дальнейшем разработку основных направлений долговой политики Республики Башкортостан следует привести в соответствие с требованиями, предусмотренными в указанной Программе.

**5.** Анализ реализации в 2013 году государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан» показал следующее.

Одной из целей государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан» на 2013-2018 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Башкортостан от 12 сентября 2012 года № 315, является сохранение объема государственного долга Республики Башкортостан на экономически безопасном уровне.

При этом Программой установлен размер государственного долга Республики Башкортостан на 2012-2014 годы на уровне 11,5-12,5 млрд. рублей, показатель долговой нагрузки Республики Башкортостан (доля госдолга в общей сумме налоговых и неналоговых доходов без учета безвозмездных поступлений) предусмотрен на 2013 год в размере 13,9 процента.

Фактические значения указанных целевых показателей за 2013 год значительно превысили параметры, предусмотренные Программой. Так, размер государственного долга Республики Башкортостан на 1 января 2014 года составил 19,8 млрд. рублей, или превысил значения, предусмотренные Программой почти в два раза, а показатель долговой нагрузки составил 21,1 %, или более чем на 50 % превысил показатели, установленные Программой.

В ходе реализации государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан» на 2013-2018 годы необходимо учесть недостатки, выявленные по итогам ее реализации в 2013 году, и обеспечить выполнение показателей и индикаторов данной государственной программы.

**6.** Механизм предоставления государственных гарантий Республики Башкортостан в качестве государственной поддержки приоритетных и социально значимых секторов экономики используется недостаточно активно.

За проверяемый период только в 2010 году была предоставлена государственная гарантия в обеспечение обязательств ООО «Бирские тепловые сети» перед ОАО «Банк Уралсиб» на сумму 180,0 млн. рублей в связи с реализацией инвестиционного проекта «Реконструкция объектов теплоснабжения городского поселения город Бирск муниципального района Бирский район Республики Башкортостан».

С 1 января 2010 года по 1 января 2014 года доля государственного долга по государственным гарантиям Республики Башкортостан сократилась с 7,4 % до 2,1 процента.

7. В проверяемом периоде Министерством финансов Республики Башкортостан осуществлялось размещение средств бюджета Республики Башкортостан на банковских депозитах. Доходы от размещения средств республиканского бюджета на депозитных счетах в кредитных организациях составили: в 2010 году - 2472,1 млн. рублей, в 2011 году - 1335,7 млн. рублей, в 2012 году - 1961,6 млн. рублей, в 2013 году - 1631,7 млн. рублей. При этом расходы на обслуживание государственного долга Республики Башкортостан за указанный период составили, соответственно, 326,9 млн. рублей, 217,7 млн. рублей, 314,2 млн. рублей и 809,4 млн. рублей.

8. Анализ социально-экономического развития Республики Башкортостан в 2010-2013 годах показал следующие особенности и тенденции.

За 2010-2013 годы индекс физического объема ВРП замедлил темпы: 105,2 % - в 2010 году, 108,2 % - в 2011 году, 105,1 % - в 2012 году и 103,1 % - в 2013 году.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций составил: за 2010 год - 99,0 %, за 2011 год - 107,2 %, за 2012 год - 108,4 %, за 2013 год - 108,0 %. Кроме того, в 2012 году в 1,9 раза увеличился по сравнению с 2011 годом объем иностранных инвестиций.

Внешнеторговый оборот Республики Башкортостан в 2011 и 2012 годах вырос по сравнению с 2010 годом на 29,3 % и 36,2 %, соответственно.

В 2011 и 2012 годах имел место рост по сравнению предыдущими годами оборота розничной торговли (на 12,9 % и на 9,7 %, соответственно), оборота общественного питания (на 22,9 % и 6,2 %, соответственно), объема платных услуг населению (на 11,8 % и 11,4 %, соответственно).

Вместе с тем в 2013 году имели место и негативные тенденции:

- замедление темпов роста индекса промышленного производства: с 110,1 % в 2010 году до 105,7 % в 2012 году и 102,5 % в 2013 году;

- значительное сокращение в 2013 году индекса производства объема выполненных работ по виду деятельности «Строительство», составившего 95,6 % по сравнению с 2012 годом, когда он составил 112,6 % (2011 год - 102,9 процента).

Что касается социальной сферы, то необходимо отметить, что реальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц составили к предыдущему году: 101,0 % - в 2010 году, 99,7 % - в 2011 году, 106,5 % - в 2012 году и 106 % - в 2013 году.

За указанные годы реальная начисленная заработная плата одного работника составила к предыдущему году 101,8 %, 103,0 %, 105,2 % и 104,3 процента.

Вместе с тем номинальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц составили 17,5 тыс. рублей в 2010 году, 19,0 тыс. рублей - в 2011 году, 21,3 тыс. рублей - в 2012 году и 24 тыс. рублей - в 2013 году.

Численность официально зарегистрированных безработных сократилась с 39,6 тыс. человек в 2010 году до 23,9 тыс. человек в 2013 году, или на 40 процентов.

**9.** В ходе проверки были проанализированы рейтинги Республики Башкортостан, присвоенные Министерством финансов Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации.

По итогам 2010 и 2011 годов Минфин России присвоил Республике Башкортостан II степень качества управления региональными финансами (надлежащее качество управления), по итогам 2012 года - I степень качества (высокое качество управления).

В соответствии с оценкой значений показателей достигнутого уровня эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимой Министерством регионального развития Российской Федерации, по итогам работы за 2010 год Республика Башкортостан занимает 14 место, за 2011 год - 27 место и за 2012 год - 36 место.

### **Предложения**

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

### **Рекомендации**

**1.** В целях повышения эффективности долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации, рекомендовать Правительству Республики Башкортостан:

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

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

- учесть недостатки, выявленные по итогам реализации в 2013 году государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Республики Башкортостан» на 2013-2018 годы, и обеспечить выполнение показателей и индикаторов данной государственной программы;

- рассмотреть вопрос о возобновлении практики применения механизма предоставления государственных гарантий Республики Башкортостан в целях государственной поддержки инвестиционной деятельности в Республике Башкортостан;

- продолжить внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти Республики Башкортостан и составления и утверждения республиканского бюджета.

**2.** Направить информационное письмо в Правительство Республики Башкортостан.

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Т.Н. МАНУЙЛОВА**

**Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Республики Башкортостан**

**С.Ф. ХАРАСОВ**

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

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо губернатору Красноярского края Л.В. Кузнецову.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Красноярским краем, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно со Счетной палатой Красноярского края)»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункт 2.6.4.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, пункт 2.11.3.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет аудита эффективности**

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

#### **Объект аудита эффективности**

Правительство Красноярского края (г. Красноярск).

**Срок аудита эффективности:** с 16 декабря 2013 года по 5 февраля 2014 года.

#### **Цели аудита эффективности**

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

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

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

### **Результаты аудита эффективности**

#### **Цель 1. Анализ и оценка эффективности долговой политики, проводимой Красноярским краем**

##### **1.1. Качество нормативно-правовой и методологической базы субъекта Российской Федерации, регламентирующей формирование, использование, управление и оптимизацию государственного долга региона**

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

Нормативно-правовая база, регламентирующая формирование и использование государственного долга Красноярского края в проверяемом периоде, была представлена законом Красноярского края от 18 декабря 2008 года № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае», законом Красноярского края от 10 декабря 2009 года № 9-4155 «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов», законом Красноярского края от 9 декабря 2010 года № 11-5419 «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов», законом Красноярского края от 1 декабря 2011 года № 13-6649 «О краевом бюджете на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов», законом Красноярского края от 11 декабря 2012 года № 3-811 «О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов».

Основные направления долговой политики Красноярского края на 2010, 2011, 2012 годы одобрены в составе основных направлений бюджетной и налоговой политики и распоряжениями правительства Красноярского края от 14 октября 2009 года № 793-р, от 14 октября 2010 года № 856-р, от 11 октября 2011 года № 834-р, от 9 октября 2012 года № 791-р.

Постановлением совета администрации Красноярского края от 3 июля 2002 года № 238-п «О программе мероприятий органов исполнительной власти края по управлению государственным долгом Красноярского края» утверждена программа мероприятий органов исполнительной власти края по управлению государственным долгом Красноярского края.

Порядок предоставления государственных гарантий Красноярского края регулируется законом Красноярского края от 29 января 2009 года № 8-2839 «О порядке предоставления государственных гарантий Красноярского края».

В целях управления и оптимизации государственного долга принято постановление правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 года № 501-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Управление государственными финансами» на 2014-2016 годы».

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

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

### **1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства в Красноярском крае при принятии решений в проверяемой сфере**

Решения о привлечении заимствований в 2010-2013 годах принимались в соответствии с Бюджетным кодексом, Федеральным законом от 21 июля

2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

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

Данные о фактических объемах заимствований Красноярского края к объему средств краевого бюджета, направляемых в текущем году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств в 2010-2012 годах (статья 106 Бюджетного кодекса), представлены в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Объем заимствований края	507,3	9450	17455,4
Объем средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств	3060	5983,2	28236
Отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств (статья 106 Бюджетного кодекса), %	16,6	157,9	61,8

В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса превышение объема заимствований Красноярского края к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств краевого бюджета, по итогам исполнения бюджета за 2011 год составило 57,9 %. При утверждении краевого бюджета на 2011 год ограничения, установленные статьей 106 Бюджетного кодекса, соблюдены.

Согласно статье 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные об объемах дефицита бюджета Красноярского края, доходах без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доходы без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	106716,2	112112,4	112724,4
Дефицит бюджета	7098,1*	2923,2	24100,7
Отношение дефицита к общему годовому объему доходов без учета безвозмездных поступлений (статья 92.1 Бюджетного кодекса), %	-	2,6	21,38

\* Профицит.

В 2012 году отношение дефицита краевого бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений со-



ставило 21,38 %. Согласно Бюджетному кодексу и Методике проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов, утвержденной приказом Минфина России от 26 июля 2013 года № 75-н, такое превышение является допустимым, так как с учетом уменьшения остатков средств на счетах по учету средств бюджета, положительной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале отношение дефицита краевого бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило в 2012 году 5,2 процента.

Частью 2 статьи 107 Бюджетного кодекса 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.

Данные о фактических предельных объемах государственного долга и объемах дохода бюджета Красноярского края без учета безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(млн. руб.) 9 мес. 2013 г.
Доходы без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	106716,2	112112,4	112724,4	74949,9
Государственный долг	11487,3	16917,4	28657,6	44187,6
Отношение объема госдолга края к объему доходов без учета безвозмездных поступлений (статья 107 Бюджетного кодекса), %	10,8	15,1	25,4	-

В 2010-2012 годах фактическое отношение предельного объема государственного долга Красноярского края к годовому объему доходов краевого бюджета без учета объема безвозмездных поступлений достигло в 2012 году 25,4 % против 10,8 % в 2010 году, т.е. увеличилось в 2,4 раза.

Согласно статье 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Данные о фактических объемах расходов на обслуживание государственного долга Красноярского края и объемах расходов бюджета Красноярского края в 2010-2012 годах, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, приведены в таблице:

	(млн. руб.)		
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Расходы краевого бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета	119757,7	138686,9	157690,6
Фактические расходы на обслуживание госдолга края	1177,8	798,7	1311,2
Отношение расходов на обслуживание госдолга к общему объему расходов без учета субвенций (статья 111 Бюджетного кодекса), %	1	0,6	0,8

В 2010-2012 годах норма, установленная статьей 111 Бюджетного кодекса, была Красноярским краем соблюдена.

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

Согласно закону Красноярского края от 18 декабря 2008 года № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» управление государственным долгом Красноярского края относится к бюджетным полномочиям министерства финансов Красноярского края.

Министерство финансов Красноярского края осуществляет управление государственным долгом Красноярского края, определяет объем привлечения и объем средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований, обслуживание долговых обязательств края, ведет Государственную долговую книгу.

При подготовке решения о предоставлении государственных гарантий министерство экономики и регионального развития Красноярского края организует взаимодействие с органами исполнительной власти Красноярского края и инвестиционным советом.

Инвестиционный совет создан в соответствии с постановлением правительства Красноярского края от 16 декабря 2008 года № 237-п «О создании инвестиционного совета».

### **1.4. Наличие и эффективность внутреннего мониторинга и контроля управления государственным долгом субъекта Российской Федерации**

В соответствии с законом Красноярского края от 18 декабря 2008 года № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» и постановлением правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 года № 501-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Управление государственными финансами на 2014-2016 годы» мониторинг и контроль за состоянием государственного долга Красноярского края, внутренний контроль за управлением государственным долгом, а также мониторинг состояния объема государственного долга и расходов на его обслуживание на предмет соответствия ограничениям, установленным Бюджетным кодексом, осуществлялись министерством финансов Красноярского края.

В целях оптимизации объемов заимствований расходов на обслуживание долга, а также в целях покрытия кассового разрыва, привлечение финансо-

вых ресурсов в виде краткосрочных кредитов осуществлялось с учетом объемов размещения облигаций Красноярского края со сроком погашения 5 лет.

В результате коэффициент отношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета, за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, поддерживался на относительно невысоком уровне за весь проверяемый период - не более 0,01.

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

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

В связи с этим министерству финансов Красноярского края целесообразно использовать разные подходы в целях покрытия возможных кассовых разрывов при исполнении краевого бюджета.

### **1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Красноярским краем**

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

В соответствии с указанным документом эффективность долговой политики, проводимой Красноярским краем в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, оценена по 3 критериям: уровень долговой нагрузки и платежеспособности Красноярского края (критерий 1); качество управления структурой государственного долга Красноярского края (критерий 2); открытость

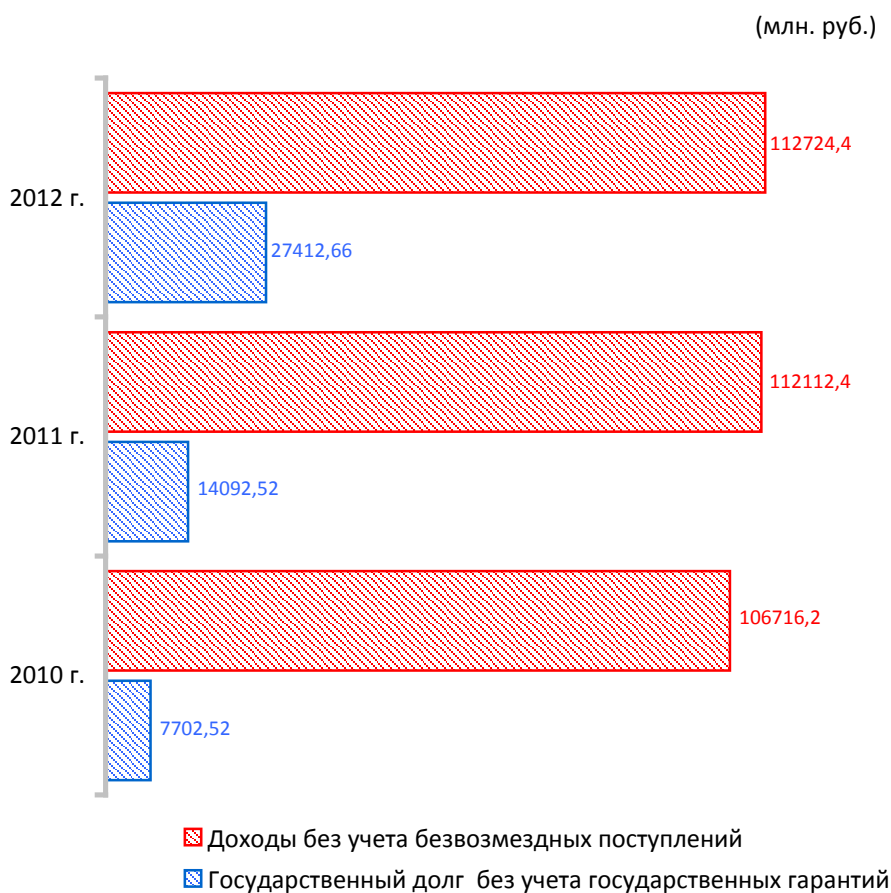
сведений о состоянии государственного долга Красноярского края (критерий 3). Расчеты показателей и критериев оценки эффективности долговой политики Красноярского края содержатся в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

#### Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Красноярского края»

В соответствии с методикой, применявшейся при проведении настоящего аудита эффективности, уровень долговой нагрузки и платежеспособности Красноярского края оценивался по 6 показателям.

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

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



Темпы роста государственного долга Красноярского края (без учета предоставленных гарантий) составили: в 2011 году по сравнению с 2010 годом - 182,95 %, в 2012 году по сравнению с 2011 годом - 194,5 %, при том, что объемы роста налоговых и неналоговых поступлений составляли за этот же период 105,1 % и 100,5 %, соответственно.

В результате коэффициент долговой нагрузки бюджета Красноярского края (без учета долга по предоставленным гарантиям) увеличился с 1,09 % в 2010 году до 2,27 % в 2012 году.

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

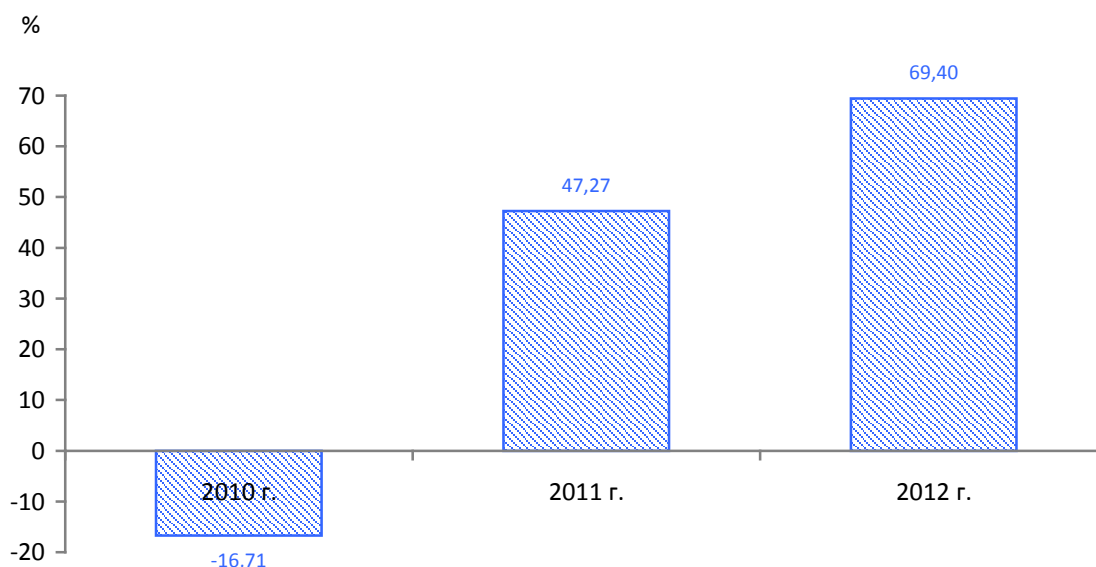
	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Валовой региональный продукт, млн. руб.	1055525,04	1188778,09	1264200,00
Темп прироста ВРП, %	40,89	5,99	13,00
Объем государственного долга, млн. руб.	11487,38	16917,44	28657,60
Темп прироста государственного долга, %	-16,71	47,27	69,40
Коэффициент долговой нагрузки Красноярского края, %	1,09	1,42	2,27

Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга края в 2011 и 2012 годах значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в указанном периоде коэффициента долговой нагрузки Красноярского края: в 2012 году он вырос по сравнению с 2010 годом в 2,1 раза.

Коэффициент долговой нагрузки Красноярского края в 2010-2012 годах представлен на графике:



Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Красноярского края» отражает темпы прироста государственного долга Красноярского края. Темпы прироста государственного долга Красноярского края с 1 января 2010 по 1 января 2013 годов представлены на графике:



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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Дефицит бюджета	7098,1*	2923,2	24100,7
ВРП	1055525	1188778,1	1264200
Отношение дефицита бюджета к ВРП, %	-	0,26	1,91

(млн. руб.)

\* Профицит.

В 2010 году бюджет Красноярского края был исполнен с профицитом. В 2011 году дефицит бюджета края составил 2923,2 млн. рублей и увеличился в 2012 году на 21177,5 млн. рублей, или в 8,2 раза, тогда как темпы прироста ВРП в 2011 году составили 12,6 % и в 2012 году - 6,3 процента.

Отношение дефицита бюджета Красноярского края к ВРП в 2012 году возросло по сравнению с предыдущим годом в 7,3 раза.

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Расходы на обслуживание государственного долга	1177,8	798,7	1311,2
ВРП	1055525	1188778,1	1264200
Коэффициент, %	0,1	0,07	0,1

(млн. руб.)

Расходы на обслуживание государственного долга по отношению к ВРП составили в 2010 году 0,1 %, в 2011 году - 0,07 %, в 2012 году - 0,1 %.

В проверяемом периоде значение указанного коэффициента находилось в пределах от 0,07 % до 0,1 процента.

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

Проверкой установлено, что общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Красноярского края покрывал первоочередные и социально значимые расходы: в 2010 году - на 102 %, в 2011 году - на 96 %, в 2012 году - на 84 %, за 9 месяцев 2013 года - на 74 %, данные представлены в таблице:

(млн. руб.)

	Общий объем налоговых и неналоговых доходов	Первоочередные расходы*	Социально значимые расходы**	Коэффициент***, %
2010 г.	106716,2	17043,3	87706,9	102
2011 г.	112112,4	13435,6	103180,5	96
2012 г.	112724,4	11573,9	122023,7	84
9 мес. 2013 г.	74949,9	12219,1	88569,7	74

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

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

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

По критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Красноярского края» оценка осуществлялась по следующим показателям, приведенным в таблице:

	На 01.01.2010	На 01.01.2011	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.10.2013
Государственный долг, млн. руб.	13791,8	11487,3	16917,4	28657,6	44187,6
в том числе:					
кредиты, полученные от кредитных организаций	0	0	0	0	7800,0
% от общего объема	0	0	0	0	17,65
бюджетные кредиты из федерального бюджета	55,3	562,5	1012,52	1502,7	1502,7
% от общего объема	0,4	4,9	5,99	5,24	3,4
государственные ценные бумаги	10200,0	7140,0	13080,0	25910,0	33310,0
% от общего объема	73,96	62,15	77,31	90,42	75,39
государственные гарантии субъекта	3536,6	3784,9	2824,9	1244,9	1574,90
% от общего объема	25,64	32,95	16,7	4,34	3,56
Долг по долгосрочным и (или) среднесрочным заимствованиям, млн. руб.	10255,26	7702,52	14092,52	27412,66	42612,66
% от общего объема	74,36	67,05	83,3	95,66	96,44
Средняя ставка по рыночным долговым обязательствам, %	11,67	11,67	10,58	10,01	7,92
Средняя ставка по бюджетным кредитам, %	2,69	1,94	2,75	4	

Общий объем государственного долга Красноярского края на 1 января 2010 года составлял 13791,8 млн. рублей и уменьшился до 11487,3 млн. рублей, или на 16,7 %, по состоянию на 1 января 2011 года. За 2011 год государственный долг Красноярского края существенно вырос и составлял на 1 января 2012 года 16917,4 млн. рублей, что на 5430 млн. рублей, или на

47,2 %, выше, чем на 1 января 2011 года. По состоянию на 1 января 2013 года государственный долг Красноярского края составлял 28657,6 млн. рублей, что на 11740,2 млн. рублей, или на 67,8 %, выше уровня, сложившегося на 1 января 2012 года. На 1 октября 2013 года государственный долг Красноярского края составлял 44187,6 млн. рублей, что на 15530 млн. рублей, или на 54,2 %, выше, чем 1 января 2013 года.

Общий объем государственного долга Красноярского края за проверяемый период с 1 января 2010 года по 1 октября 2013 года вырос в 3,2 раза.

Структура государственного долга Красноярского края по видам долговых обязательств претерпела в 2010-2012 годах существенные изменения.

По состоянию на 1 января 2010 года 73,96 % долга приходилось на долг по государственным ценным бумагам и 25,64 % - на долг по государственным гарантиям. По состоянию на 1 января 2013 года доля долга по государственным ценным бумагам достигла 90,42 %, тогда как доля долга по государственным гарантиям снизилась до 4,34 %, доля по бюджетным кредитам составила 5,24 процента.

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(млн. руб.) 9 мес. 2013 г.
Привлечение заемных средств				
Бюджетные кредиты, привлеченные в краевой бюджет из федерального бюджета	507,3	450,0	545,4	Не привлекались
Кредиты, полученные от кредитных организаций	0	0	0	13800,0
Государственные ценные бумаги	0	9000,0	16910,0	11000,0
Итого	507,3	9450,0	17455,4	24800,0
Погашение основного долга по долговым обязательствам, возникшим в результате заимствований				
Бюджетные кредиты, привлеченные в краевой бюджет из федерального бюджета	0	0	55,3*	0
Кредиты, полученные от кредитных организаций	-	-	-	6000,0
Государственные ценные бумаги	3060,0	3060,0	4080,0	3600,0
Итого	3060,0	3060,0	4135,3	9600,0

\* Погашение основного долга по кредиту, полученному в 2009 году.

### Долговые обязательства Красноярского края по бюджетным кредитам

В 2010 году Красноярским краем был получен бюджетный кредит из федерального бюджета на сумму 507,3 млн. рублей на строительство, реконструкцию, капремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального



значения). Процентная ставка по привлеченному в указанном году кредиту составила 1,94 % годовых.

В 2011 году Красноярским краем был получен бюджетный кредит из федерального бюджета на сумму 450,0 млн. рублей на строительство, реконструкцию, капремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения). Процентная ставка по привлеченному в указанном году кредиту составила 2,75 % годовых.

В 2012 году Красноярским краем из федерального бюджета был привлечен бюджетный кредит на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений Красноярского края в сумме 545,4 млн. рублей с процентной ставкой 4 % годовых.

В январе-сентябре 2013 года Красноярским краем бюджетные кредиты не привлекались.

#### Долговые обязательства Красноярского края по кредитам, полученным от кредитных организаций

В 2010-2012 годах Красноярским краем займы у кредитных организаций не привлекались.

Объемы привлечения за 9 месяцев 2013 года заемных средств по кредитам, предоставленным Красноярскому краю кредитными организациями, приведены в таблице:

	9 мес. 2013 г.		
	количество кредитных договоров	годовая процентная ставка, %	сумма, млн. руб.
ОАО «Сбербанк России»	4	7,906	3000,0
	3	8,8	3000,0
	24	7,9245	6450,0
	1	8,1545	270,0
	1	7,8335	270,0
Восточно-Сибирский филиал ОАО АКБ «Росбанк»	2	7,697	540,0
Филиал ОАО «Банк ВТБ»	1	7,97	270,0
Итого	36		13800,0

За 9 месяцев 2013 года привлечение средств по банковским кредитам составило 13800,0 млн. рублей, погашение - 6000,0 млн. рублей.

По результатам проведенных в январе-сентябре 2013 года аукционов министерством финансов Красноярского края были заключены 36 государственных контрактов, из них:

- 1 - с филиалом ОАО «Банк ВТБ» со сроком погашения 2 августа 2015 года на сумму 270,0 млн. рублей и процентной ставкой 7,97 %;
- 2 - с Восточно-Сибирским филиалом ОАО АКБ «Росбанк» со сроком погашения 2 августа 2015 года на сумму 540,0 млн. рублей и процентной ставкой 7,7 %;
- 33 - с ОАО «Сбербанк России» на общую сумму 12990,0 млн. рублей, в том числе 7 краткосрочных кредитных договоров на привлечение заем-

ных средств на общую сумму 6000 млн. рублей со сроком погашения 25 декабря 2013 года.

Привлеченные финансовые ресурсы в основном направлялись на покрытие кассовых разрывов для обеспечения бесперебойного исполнения краевого бюджета.

Следует отметить, что вышеперечисленные краткосрочные кредиты были погашены в сентябре 2013 года. Государственный долг в Красноярском крае по краткосрочным кредитам по состоянию на 1 октября 2013 года отсутствовал.

Сумма долговых обязательств Красноярского края на 1 октября 2013 года по кредитам, привлеченным от кредитных организаций, составила 7800,0 млн. рублей.

#### Долговые обязательства Красноярского края по государственным ценным бумагам

В 2011, 2012 годах эмитировано 2 выпуска государственных облигаций Красноярского края на общую сумму 25,9 млрд. рублей. Кроме того, в период 2010-2012 годов по ранее эмитированным облигациям (до 2010 года) осуществлено плановое погашение государственных облигаций на общую сумму 10,2 млрд. рублей.

В декабре 2011 года осуществлено размещение облигаций Красноярского края в объеме 9 млрд. рублей сроком обращения 5 лет, погашение облигаций предусмотрено амортизационными частями: 4 июня 2013 года - 40 % номинальной стоимости (3,6 млрд. рублей); 3 июня 2014 года - 30 % номинальной стоимости (2,7 млрд. рублей); 2 июня 2015 года - 20 % номинальной стоимости (1,8 млрд. рублей); 29 ноября 2016 года - 10 % номинальной стоимости (0,9 млрд. рублей).

По займу предусмотрено 10 купонных периодов длительностью 6 месяцев каждый.

25 октября 2012 года размещены облигации Красноярского края на 16,91 млрд. рублей, срок обращения займа - 5 лет. Погашение облигаций предусмотрено частями: 5,073 млрд. рублей (30 % от номинала) - 23 октября 2014 года; 5,073 млрд. рублей (30 % от номинала) - 22 октября 2015 года; 3,382 млрд. рублей (20 % от номинала) - 20 октября 2016 года; 3,382 млрд. рублей (20 % от номинала) - 19 октября 2017 года. По займу предусмотрено 10 купонных периодов длительностью 6 месяцев каждый. Погашение облигаций предусмотрено частями в период 2014-2017 годов.

25 сентября 2013 года на ММВБ размещены облигации Красноярского края на 11,0 млрд. рублей со сроком обращения 5 лет. Погашение облигаций предусмотрено частями: 21 сентября 2016 года - 30 % номинальной стоимости (3,3 млрд. рублей); 20 сентября 2017 года - 40 % номинальной

стоимости (4,4 млрд. рублей); 19 сентября 2018 года - 30 % номинальной стоимости (3,3 млрд. рублей).

По займу предусмотрено 10 купонных периодов длительностью 6 месяцев каждый. Погашение облигаций предусмотрено частями в период 2016-2018 годов.

В результате государственный долг края по ценным бумагам увеличился с 10,2 млрд. рублей на 1 января 2010 года до 25,9 млрд. рублей на 1 января 2013 года.

На 1 октября 2013 года государственный долг края по ценным бумагам составлял 33,3 млрд. рублей.

#### Долговые обязательства Красноярского края по предоставленным государственным гарантиям

По состоянию на 1 января 2010 года долговые обязательства по государственным гарантиям Красноярского края составляли 3533,4 млн. рублей. Законами о краевом бюджете на соответствующие финансовые годы было предусмотрено предоставление государственных гарантий в следующих объемах: в 2010 году - 6288,6 млн. рублей, в 2011 году - 5000,0 млн. рублей, в 2012 году - 5000,0 млн. рублей, в 2013 году - 5000,0 млн. рублей. В 2010 году государственные гарантии предоставлялись в рамках реализации антикризисных мер, фактически были предоставлены гарантии на сумму 1859,7 млн. рублей (29,57 % от запланированного объема).

В 2011-2012 годах государственные гарантии Красноярского края не предоставлялись. В период с января по сентябрь 2013 года предоставлена 1 государственная гарантия на сумму 423,4 млн. рублей.

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

В ходе проверки установлено, что информация об объеме, структуре государственного долга, сроках погашения долговых обязательств (бюджетных кредитах, кредитах, полученных от кредитных организаций, ценных бумагах) размещена на официальном сайте министерства финансов Красноярского края.

Проверка показала, что данная информация размещается на сайте министерства финансов Красноярского края в сети Интернет в достаточном объеме, за исключением информации о процентных ставках и стоимости обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации, что соответствует среднему уровню открытости о состоянии государственного долга Красноярского края.

## Оценка уровней эффективности долговой политики

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

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

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Красноярского края» за 2011 и 2012 годы обусловлена ростом коэффициента долговой нагрузки Красноярского края с 1,09 % в 2010 году до 1,42 % в 2011 году и до 2,27 % в 2012 году, увеличением темпов роста государственного долга Красноярского края с 47,27 % в 2011 году до 69,4 % в 2012 году, снижением коэффициента платежеспособности Красноярского края с 1,02 % в 2010 году до 0,96 % и 0,84 % в 2011 и 2012 годах, соответственно.

Относительно оценки «средний уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга субъекта Российской Федерации» в 2010 году необходимо отметить следующее.

Оценка явилась следствием уменьшения в 2010 году по сравнению с 2009 годом значения коэффициента долгосрочных (среднесрочных) государственных заимствований Красноярского края к общему объему государственного долга края с 74,36 % до 67,05 % и коэффициента ценных бумаг с 73,96 % в 2009 году до 62,15 % в 2010 году, а также увеличением коэффициента доли бюджетных кредитов в структуре государственного долга Красноярского края перед федеральным бюджетом с 0,4 % в 2009 году до 4,9 % в 2010 году.

### 1.6. Наличие кредитных рейтингов субъекта Российской Федерации

Правительство Красноярского края в целях присвоения и поддержания международных и национальных кредитных рейтингов Красноярского края в 2007 году заключило государственные контракты и соглашения со следующими международными рейтинговыми агентствами: Fitch Ratings Ltd, Moody's Investors Service Ltd и Standard & Poor's International Services.

В Российской Федерации только Красноярскому краю, городам Москве и Санкт-Петербургу присвоены кредитные рейтинги всех трех указанных мировых рейтинговых агентств.

Международным рейтинговым агентством Fitch на начало 2010 и 2011 годов Красноярскому краю был присвоен долгосрочный рейтинг ВВ+/стабильный, на 2012 год - ВВ+/позитивный.

Рейтинговое агентство Moody's присвоило рейтинг - Ba2/стабильный по международной шкале по состоянию на начало 2010 и 2011 годов и на 2012 год.

По состоянию на начало 2010 года краевой долгосрочный рейтинг ВВ+/негативный присвоен агентством Standard & Poor's. В 2011-2012 годах рейтинг был сохранен на уровне ВВ+/стабильный.

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

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

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

(млн. руб.)			
	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточненным назначениям
2010 г.			
Доходы	125570,5	136254,1	108,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	95014,8	105534,0	111,1
безвозмездные поступления	29414,3	29537,9	100,4
Расходы	142763,0	129156,0	90,5
Дефицит (-) / профицит (+)	-17192,4	7098,1	
2011 г.			
Доходы	133446,1	143705,4	107,7
в том числе:			
налоговые и неналоговые	101497,0	111441,1	109,8
безвозмездные поступления	31297,0	31592,9	100,9
Расходы	162574,6	146628,6	90,2
Дефицит (-) / профицит (+)	-29128,6	-2923,2	10,0
2012 г.			
Доходы	139097,4	140499,1	101,0
в том числе:			
налоговые и неналоговые	111677,8	112724,4	100,9
безвозмездные поступления	27419,6	27774,7	101,3
Расходы	180448,4	164599,8	91,2
Дефицит (-) / профицит (+)	-41351,0	-24100,7	58,3
9 мес. 2013 г.			
Доходы	141724,4	92532,9	65,3
в том числе:			
налоговые и неналоговые	121326,9	74949,9	61,8
безвозмездные поступления	20397,5	17583,0	86,2
Расходы	178827,1	113797,0	63,6
Дефицит (-) / профицит (+)	-37102,7	-21264,2	57,3

Доходы краевого бюджета увеличились со 136254,06 млн. рублей в 2010 году до 140499,08 млн. рублей в 2012 году (на 3,1 %), в том числе: по налоговым и неналоговым доходам - с 105533,97 млн. рублей до 112724,36 млн. рублей (на 6,8 %), по безвозмездным поступлениям уменьшились с 29537,89 млн. рублей до 27774,72 млн. рублей (на 6 %). Доля

безвозмездных поступлений в общем объеме доходов в проверяемом периоде составляла: в 2010 году - 21,7 %, в 2011 году - 22 %, в 2012 году - 19,8 %, за 9 месяцев 2013 года - 19 процентов.

По результатам исполнения бюджета за 2010 год сложился профицит в сумме 7098,1 млн. рублей. В 2011 и 2012 годах бюджет Красноярского края был исполнен с дефицитом в суммах 2923,21 млн. рублей и 24100,74 млн. рублей, соответственно. В 2012 году по сравнению с 2011 годом дефицит краевого бюджета увеличился в 8,2 раза.

Следует отметить, что в 2013 году имело место снижение поступлений налога на прибыль организаций в результате введения института консолидированных групп налогоплательщиков. По оценке министерства финансов Красноярского края, потери краевого бюджета в 2013 году составили 6582 млн. рублей.

Расходы краевого бюджета увеличились с 129155,96 млн. рублей в 2010 году до 164599,82 млн. рублей в 2012 году (на 27,4 %). Таким образом, кассовое исполнение по расходам росло более быстрыми темпами по сравнению с поступлениями доходов.

В 2010-2013 годах в условиях опережающего (по сравнению с доходами) роста расходной части краевого бюджета долговая политика края была направлена, прежде всего, на обеспечение финансирования дефицита краевого бюджета путем привлечения ресурсов на российском рынке капитала (облигации, бюджетные кредиты), что привело к увеличению долговой нагрузки.

По информации министерства финансов Красноярского края, в течение проверяемого периода потери доходов бюджета Красноярского края произошли в результате снижения налога на прибыль в связи с изменением ставок вывозных таможенных пошлин и ставок налога на НДС, изменения акцизов на нефтепродукты, а также изменения порядка уплаты (распределения) налога на добычу полезных ископаемых.

На рост долговой нагрузки бюджета края, по информации министерства финансов Красноярского края, повлияла необходимость изыскивать средства в целях софинансирования расходов бюджета в связи с предоставлением в течение финансового года субсидий из федерального бюджета.

Анализ реализации краевых целевых и ведомственных целевых программ Красноярского края за 2010, 2011, 2012 годы и 9 месяцев 2013 года показал следующее.

Доля расходов бюджета Красноярского края на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме бюджета Красноярского края составила: 0,21 % - в 2010 году, 1,38 % - в 2011 году, 1,15 % - в 2012 году и 0,21 % - за 9 месяцев 2013 года.

В 2010-2012 годах в Красноярском крае реализовывались 24 ведомственные целевые программы.

Расходы краевого бюджета на финансирование мероприятий ведомственных целевых программ в 2010 году составили 96099,5 млн. рублей (95,3 % от предусмотренного финансирования на 2010 год), или 74,4 % общего объема расходов краевого бюджета, в 2011 году - 112849,5 млн. рублей (95 % от предусмотренного финансирования на 2011 год), или 76,9 % общего объема расходов краевого бюджета, в 2012 году - 131669,2 млн. рублей (94,6 % от предусмотренного финансирования на 2012 год), или 80 % общего объема расходов краевого бюджета.

Разработка и реализация долгосрочных программ осуществлялась в 2010-2012 годах в соответствии с постановлением правительства Красноярского края от 3 декабря 2008 года № 211-п «Об утверждении порядка реализации долгосрочных целевых программ, порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ».

В 2010 году в Красноярском крае реализовывались 37 долгосрочных целевых программ, в том числе 12 - со сроком завершения в 2010 году.

Расходы краевого бюджета на финансирование мероприятий долгосрочных целевых программ в 2010 году составили 14684,4 млн. рублей (96,6 % от предусмотренного финансирования на 2010 год), или 11,4 % общего объема расходов краевого бюджета.

Более 52 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Красноярского края на реализацию долгосрочных целевых программ в 2010 году, приходилось на три программы, из них: «Дорожный фонд Красноярского края» на 2009-2011 годы (31 %), «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (11,4 %), «Дети» на 2010-2012 годы (10,3 %), от общего финансирования на эти цели.

В 2011 году в Красноярском крае реализовывались 44 долгосрочные целевые программы, в том числе 11 - со сроком завершения в 2011 году.

Расходы краевого бюджета на финансирование мероприятий долгосрочных целевых программ в 2011 году составили 20923,9 млн. рублей (94,5 % от предусмотренного финансирования на 2011 год, 14,3 % общего объема расходов краевого бюджета), что на 42,5 % больше аналогичного показателя 2010 года.

Около 49 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Красноярского края на реализацию долгосрочных целевых программ в 2011 году, приходилось на четыре программы, из них: «Дорожный фонд Красноярского края» на 2009-2011 годы» (21 % общего объема ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ), «Дети» на 2010-2012 годы (10,7 %), «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (10,7 %), «Переселение граждан, прожи-

вающих в городском округе город Норильск и городском поселении город Дудинка Красноярского края, в районы с благоприятными природно-климатическими условиями на территории Российской Федерации» на 2011-2020 годы (6,1 процента).

В 2012 году в Красноярском крае реализовывалась 51 долгосрочная целевая программа.

Расходы краевого бюджета на финансирование мероприятий долгосрочных целевых программ в 2012 году составили 31149,6 млн. рублей (92,7 % от предусмотренного финансирования на 2012 год, 18,9 % общего объема расходов краевого бюджета) и увеличились на 48,9 % по сравнению с 2011 годом.

52,7 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Красноярского края на реализацию долгосрочных целевых программ в 2012 году, приходилось на четыре программы, из них: «Дороги Красноярья» на 2012-2016 годы» (30,8 % от общего финансирования долгосрочных целевых программ в 2012 году), «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (7,7 %), «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010-2012 годы» (7 %), «Дети» на 2010-2012 годы (7,2 % и увеличились на 2,3 процента).

Постановлением правительства Красноярского края от 9 августа 2013 года № 559-р утвержден перечень государственных программ Красноярского края, состоящий из 20 государственных программ (в том числе государственная программа Красноярского края «Управление государственными финансами»).

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

Оценка по критерию 1 «Эффективность внедрения программно-целевого метода формирования и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации» осуществлялась с учетом наличия и результативности реализации региональной программы повышения эффективности бюджетных расходов (план перехода на программно-целевое бюджетирование в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), наличия порядка разработки и реализации долгосрочных целевых программ субъекта Российской Федерации и методики оценки эффективности их реализации, наличия методики распределения бюджетных ассигнований по целевым программам субъекта Российской Федерации



Федерации, а также доли средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности.

Результаты оценки показателей по критерию 2 «Качество управления и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в условиях проводимой долговой политики» приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(%) 9 мес. 2013 г.
Показатель 2.1 «Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга субъекта Российской Федерации»	1,63	1,47	1,20	1,10
Показатель 2.2 «Коэффициент покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	0,17	3,09	4,22	2,58
Показатель 2.3 «Отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений»	*	-4,68	23,16	33,54
Показатель 2.4 «Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»	0,01	0,01	0,01	0,01
Показатель 2.5 «Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга»	243 раза	-32,18	64,15	77,56
Показатель 2.6 «Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации»	0,00	0,00	0,00	0,00
Показатель 2.7 «Коэффициент стоимости долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	16,41	6,00	4,94	3,24
Показатель 2.8 «Коэффициент кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации»	0,73	1,14	0,88	-
Показатель 2.9. Уровень заимствований субъекта Российской Федерации	0,13	1,58	0,62	0,80
Показатель 2.10 «Доля расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации»	26,34	26,59	26,49	16,35
Показатель 2.11 «Коэффициент капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации»	26,34	26,59	26,49	16,35
Показатель 2.12 «Коэффициент финансирования социально значимых и первоочередных расходов»	84,13	84,09	84,72	89,32
Показатель 2.13 «Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам субъекта Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	14,02	13,53	13,65	13,70
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	1,11	1,10	1,01	0,62

\* Профицит.

Оценка долговой политики Красноярского края по критерию 3 «Качество управления и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации в условиях проводимой долговой политики» характеризуется:

- ростом в 2010-2012 годах коэффициента покрытия долговых обязательств Красноярского края (отношение суммы привлеченных в течение текущего финансового года долговых обязательств к сумме погашенных

долговых обязательств), который увеличился с 0,17 % в 2010 году до 3,09 % в 2011 году и 4,22 % в 2012 году;

- увеличением коэффициента изменения расходов на обслуживание государственного долга с (-)32,18 % в 2011 году до 64,15 % в 2012 году;

- ростом отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с -4,68 % в 2011 году до 23,16 % в 2012 году и до 33,54 % на 1 октября 2013 года;

- превышением допустимого уровня заимствований Красноярского края к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств краевого бюджета, в 2011 году в 1,58 раза, что не соответствует требованиям, установленным статьей 106 Бюджетного кодекса.

Оценка по критерию 4 «Результативность использования средств бюджета субъекта Российской Федерации (в том числе заемных средств), направленных на реализацию приоритетных направлений социально-экономического развития региона» показала следующее.

Доля расходов бюджета Красноярского края на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов бюджета Красноярского края составила: 0,21 % - в 2010 году, 1,38 % - в 2011 году, 1,15 % - в 2012 году и 0,21 % - за 9 месяцев 2013 года.

Доля расходов бюджета Красноярского края на реализацию региональных целевых программ в общем объеме краевого бюджета составила: 11,37 % - в 2010 году, 14,27 % - в 2011 году, 18,92 % - в 2012 году и 14,93 % - за 9 месяцев 2013 года.

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

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

Оценка качества осуществляется по следующим 6 направлениям управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации: качество бюджетного планирования (по 7 показателям); качество исполнения бюджета (по 7 показателям); качество управления долговыми

обязательствами (по 6 показателям); финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями (по 8 показателям); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (по 10 показателям); степень прозрачности бюджетного процесса (по 8 показателям). Кроме того, осуществляется оценка соблюдения субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса (по 11 показателям).

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

Согласно результатам оценки качества Министерства финансов Российской Федерации в 2010-2012 годах Красноярскому краю была присвоена II степень качества управления региональными финансами (надлежащее качество управления).

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

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

По значению сводного индекса социально-экономического положения региона Красноярский край в 2010-2012 годах находился среди регионов, имевших положение лучше среднероссийского, число которых в группе составляло от 12 до 24 регионов.

По индексам «Реальный сектор экономики» и «Инвестиционная привлекательность» в 2010-2012 годах Красноярский край находился в группе регионов, имевших положение лучше среднероссийского уровня.

По индексу «Бюджетная система» по итогам 2010 года Красноярский край имел положение значительно лучше среднероссийского уровня

(в числе 8 регионов), в 2011-2012 годах край имел положение хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе составило в 2011 году 57, в 2012 году - 66).

По индексу «Доходы и занятость населения» в 2010-2012 годах положение Красноярского края установлено хуже среднероссийского уровня, (общее число регионов в этой группе составляло в 2010 году 44, в 2011 году - 42, в 2012 году - 45).

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

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность постоянного населения на конец года, тыс. чел.	2829,1	2838,4	2846,5
Численность занятых в экономике (среднегодовая), тыс. чел.	1458,1	1420,8	1428,8
Валовой региональный продукт, млн. руб.	1055525,0	1188778,1	1264229,0
Индекс физического объема ВРП, %	105,8	105,7	104,2
Индекс промышленного производства, %	107,2	102,8	103,6
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	68203,2	68598,3	69212,1
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	96,1	101,6	94,9
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн. руб.	87265,2	101480,2	125802,7
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», %	105,5	100,7	107,2
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, млн. руб.	266909,7	308588,2	376089,8
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал, %	110,8	114,9	115,5
Иностранные инвестиции, млн. долл. США	743,0	1276,7	177,0
Оборот розничной торговли, млн. руб.	312290,6	361606,8	423839,4
Оборот общественного питания, млн. руб.	11210,0	13044,3	15686,2
Объем платных услуг населению, млн. руб.	87785,2	96364,9	106583,6
Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря, тыс. чел.	35,0	30,5	24,4
в % к экономически активному населению	2,3	2,0	1,6
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц			
номинальные, руб.	18261,6	20145,5	22278,4
реальные, %	102,9	101,7	104,1
Среднемесячная начисленная заработная плата 1 работника			
номинальная, руб.	23254,2	25658,6	28672,4
реальная, %	107,7	102,6	106,0
Средний размер назначенных месячных пенсий на конец года, руб.	8145,2	8887,2	9840,8
Величина прожиточного минимума населения (в среднем на душу населения в месяц), руб.	6417,3	7126,8	7425,6
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	178352,5	188773,6	176562,7
в % к ВРП	16,9	15,9	14,0
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	168519,6	193253,2	202398,9
в % к ВРП	16,0	16,3	16,0
Профицит (+) / дефицит (-) консолидированного бюджета, млн. руб.	9832,9	-4479,6	-25836,2
Внешнеторговый оборот, млн. долл. США	1237,7	1965,0	1959,1
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	107,9	106,1	106,8

### Валовой региональный продукт

В Красноярском крае ВРП на душу населения составил: в 2010 году - 372,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 413,2 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 419,6 тыс. рублей на человека. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 316,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 436,8 тыс. рублей на человека.

Структура экономики Красноярского края характеризуется высоким удельным весом промышленности, доля которой в ВРП по оценке 2012 года составила 52 процента.

Крупные инвестиционные проекты края, реализуемые в сфере добычи полезных ископаемых, энергетике, лесном комплексе, в значительной мере являются основой роста экономики края.

Индекс физического объема ВРП составил: 105,8 % - в 2010 году, 105,7 % - в 2011 году, 104,2 % - в 2012 году и имеет тенденцию к замедлению.

### Промышленное производство

Индекс промышленного производства по Красноярскому краю составил: в 2010 году - 107,2 %, в 2011 году - 102,8 %, в 2012 году - 103,6 %. За 9 месяцев 2013 года в промышленном производстве края отмечается рост на уровне 105,2 %. Более высокое значение показателя в промышленном производстве края по сравнению со средним по России обусловлено как сохранением высокого темпа роста в добыче полезных ископаемых (Красноярский край - 114,1 %, Российская Федерация - 101,1 %), так и опережающей динамикой в обрабатывающих производствах (Красноярский край - 104 %, Российская Федерация - 99,7 %) и энергетике (Красноярский край - 103,5 %, Российская Федерация - 99,5 процента).

Основным фактором роста промышленного производства стало увеличение добычи топливно-энергетических полезных ископаемых в результате освоения Ванкорского нефтегазового месторождения: в 2010 году - 12,9 млн. тонн, в 2011 году - 15,2 млн. тонн, в 2012 году - 18,5 млн. тонн нефти.

Развитие добычи металлических руд в 2010-2012 годах было обеспечено преимущественно реализацией проектов золотодобывающих предприятий ЗАО «Полюс», ООО «Соврудник», ЗАО «Васильевский рудник», а также ООО «Новоангарский обогатительный комбинат» по развитию добычи свинцово-цинковой руды. В указанный период добыча золота в крае возросла на 18,5 %, производство свинцово-цинкового концентрата увеличилось в 2,2 раза.

### Сельское хозяйство

Индекс производства продукции сельского хозяйства за 2010 год составил 96,1 % к предыдущему году, за 2011 год - 101,6 %, за 2012 год - 94,9 %, за 9 месяцев 2013 года - 94,9 %.

за 9 месяцев 2013 года - 100,8 % по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

Снижение индекса производства продукции сельского хозяйства в 2010 и 2012 годах обусловлено снижением производства продукции растениеводства в связи с неблагоприятными климатическими условиями.

### Строительство

Индекс производства объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», составил: в 2010 году - 105,5 %, в 2011 году - снижение до 100,7 %, в 2012 году - 107,2 процента.

Введено в действие жилых домов общей площадью: в 2010 году - 987,9 тыс. кв. метров, в 2011 году - 1047,1 тыс. кв. метров, в 2012 году - 1076,8 тыс. кв. метров, или с ростом на 2,8 % по сравнению с 2011 годом.

### Инвестиции. Основные фонды

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал составил: в 2010 году - 110,8 %, в 2011 году - 114,9 %, в 2012 году - 115,5 процента.

В период 2010-2012 годов введены в эксплуатацию: мостовой проезд через р. Ангара, третий энергоблок Красноярской ТЭЦ-3, филиал ОАО «Енисейская» ТГК (ТГК13)», а также Богучанская ГЭС.

Объем иностранных инвестиций в экономику Красноярского края характеризуется значительным ростом с 743,0 млн. долл. США в 2010 году до 1276,7 млн. долл. США в 2011 году, или в 1,7 раза, а затем сокращением до 177 млн. долл. США в 2012 году. За 9 месяцев 2013 года в экономику края поступило 3872,2 млн. долл. США иностранных инвестиций. Ведущими странами-инвесторами являлись Кипр (19,9 %), Великобритания (17,6 %) и США (12,9 процента).

### Внешекономическая деятельность

Доля экспорта во внешнеторговом обороте составила: в 2010 году - 88,9 %, в 2011 году - 82,7 %, в 2012 году - 80,9 % и имеет тенденции к снижению. За январь-сентябрь 2013 года внешнеторговый оборот Красноярского края составил 7404,8 млн. долл. США, в том числе: экспорт товаров - 4969,0 млн. долл. США, импорт товаров - 1435,8 млн. долл. США. Положительное сальдо внешней торговли за 9 месяцев 2013 года составило 4533,2 млн. долл. США.

Основными группами экспортных товаров Красноярского края являются цветные металлы и изделия из них, а также продукция химического производства. Это обусловлено тем, что в Красноярском крае расположены крупнейшие в стране предприятия металлургического производства.

В структуре внешней торговли края продолжают доминировать страны дальнего зарубежья. Основными партнерами Красноярского края являются

ся: Швейцария, Франция, США, Китай, Турция, Казахстан, Южная Корея, Финляндия и Япония.

### Потребительский рынок

За 9 месяцев 2013 года оборот розничной торговли составил 333824 млн. рублей, что в товарной массе составляет 101,5 % к соответствующему периоду 2012 года, оборот общественного питания - 12284,4 млн. рублей, или 101,7 % к соответствующему периоду 2012 года.

Индекс потребительских цен с начала года (сентябрь 2013 года к декабрю 2012 года) составил 103,8 процента.

Объем платных услуг населению Красноярского края за январь-сентябрь 2013 года составил 78219,9 млн. рублей, или на 3,3 % больше по сравнению с январем-сентябрем 2012 года.

В структуре платных услуг населению наибольшая доля (более 70 %) приходится на услуги связи, бытовые, транспортные и жилищно-коммунальные услуги.

### Финансы

В проверяемом периоде имело место сокращение доходов консолидированного бюджета Красноярского края с 178352,5 млн. рублей в 2010 году до 176562,7 млн. рублей в 2012 году. Их доля в ВРП снизилась с 16,9 % в 2010 году до 14 % в 2012 году. Доля в ВРП расходов консолидированного бюджета в 2010-2012 годах осталась без изменений и составила 16 процентов.

### Уровень жизни населения. Труд и занятость

В проверяемом периоде наблюдается умеренный рост показателей уровня жизни населения Красноярского края.

Среднедушевые денежные доходы населения в реальном исчислении увеличились на 2,9 % в 2010 году, на 1,7 % - в 2011 году, на 4,1 % - в 2012 году. За 9 месяцев 2013 года номинальные среднедушевые доходы населения составили 21,9 тыс. рублей и выросли на 1,8 % в реальном исчислении по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

Численность официально зарегистрированных безработных в проверяемом периоде снизилась до наименьших значений за последние 16 лет и в 2012 году составила 24,4 тыс. человек, или всего 1,6 % от экономически активного населения.

### Демография

В Красноярском крае с 2010 года сохраняется положительная динамика демографических показателей. Так, численность населения края на конец 2010 года составляла 2829,1 тыс. человек, 2011 года - 2838,4 тыс. человек, 2012 года - 2846,5 тыс. человек, на конец сентября 2013 года - 2850,6 тыс. человек.

Смертность в 2012 году сократилась до 13 человек на 1000 человек населения, рождаемость увеличилась до 14,5 человека на 1000 человек населения, в результате чего естественный прирост составил 1,5 человека на 1000 человек населения.

Миграционный прирост в 2012 году составил 13,3 человека на 10000 человек населения.

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

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

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

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2012 годы проводилась Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства от 15 апреля 2009 года № 322, на основании информации федеральных органов исполнительной власти (Росстат, Минздравсоцразви-



тия России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минприроды России, ФСО России, МВД России, Минфина России, Федерального казначейства и др.) и докладов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 2010 году Красноярский край в общей оценке эффективности по общему уровню занял 53 место, в 2011 году - 46 место.

С 1 января 2013 года вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которым был утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - Указ № 1199).

По результатам 2012 года в соответствии со статьей 2 Указа № 1199 Председателю Правительства Российской Федерации направлен доклад губернатора Красноярского края о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Красноярского края и их планируемых значениях на 3-летний период (письмо от 29 марта 2012 года № 1-04152).

В соответствии с итоговым рейтингом по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Красноярский край в 2012 году занял 33 место.

### **Выводы**

**1.** Государственный долг Красноярского края увеличился с 13791,8 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 28657,6 млн. рублей по состоянию на 1 января 2013 года, или в 2,1 раза. Коэффициент долговой нагрузки Красноярского края увеличился с 1,09 % в 2010 году до 2,27 % в 2012 году.

**2.** Объем доходов бюджета Красноярского края без учета объема безвозмездных поступлений вырос с 106716,2 млн. рублей в 2010 году до 112724,4 млн. рублей в 2012 году, или на 5,63 %. Отношение государственного долга Красноярского края к объему собственных доходов увеличилось с 10,8 % в 2010 году до 25,4 % в 2012 году, или в 2,4 раза.

**3.** Расходы краевого бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, увеличились с 119757,7 млн. рублей в 2010 году до 157690,6 млн. рублей в 2012 году, или на 31,7 процента.

Таким образом, темпы роста расходов краевого бюджета превышают темпы роста объемов доходов Красноярского края.

Следует отметить, что в 2011 году годовой объем налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета покрывал первоочередные и социально

значимые расходы Красноярского края на 96 %, в 2012 году - на 84 % и за 9 месяцев 2013 года - на 74 процента.

4. В 2010 году бюджет Красноярского края был исполнен с профицитом в размере 7098,11 млн. рублей, в 2011-2012 годах - с дефицитом, который составил в 2011 году 2923,21 млн. рублей, в 2012 году - 24100,74 млн. рублей и увеличился в 8,2 раза.

5. Ассигнования на погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Красноярского края составили 3060,0 млн. рублей в 2010 году, 3060,0 млн. рублей - в 2011 году и 4135,3 млн. рублей - в 2012 году.

Таким образом, ассигнования на погашение основной суммы долга в 2012 году возросли на 35,1 процента.

6. В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса превышение объема заимствований Красноярского края к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств краевого бюджета, по итогам исполнения бюджета за 2011 год допущено превышение на 57,9 % размера заимствований края. При утверждении краевого бюджета за 2011 год ограничения, установленные статьей 106 Бюджетного кодекса, соблюдены.

7. Расходы на обслуживание государственного долга Красноярского края в проверяемом периоде составили: 1177,8 млн. рублей - в 2010 году, 798,7 млн. рублей - в 2011 году, 1311,2 млн. рублей - в 2012 году и 1330,6 млн. рублей - за 9 месяцев 2013 года.

Таким образом, в 2011 году наблюдается снижение расходов на обслуживание государственного долга Красноярского края на 32,2 % по отношению к 2010 году, в 2012 году - значительное увеличение на 64,2 %. Данная динамика была обусловлена соответствующим изменением объемов государственного долга Красноярского края.

8. Следует отметить, что долговая политика Красноярского края разрабатывается в составе основных направлений бюджетной и налоговой политики и изложена кратко.

В Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, указано, что основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня.

В указанной Программе предложено закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов Российской Федерации основных направлений долговой политики субъекта Российской Федерации на период не менее трехлетнего бюджетного цикла, о представлении этого документа в за-

конодательный орган одновременно с проектом бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период, а также о его соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и плановый период.

9. Объем валового регионального продукта на душу населения в Красноярском крае вырос с 372,8 тыс. рублей в 2010 году до 419,6 тыс. рублей в 2012 году. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 317,5 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 348,6 тыс. рублей на человека. Среднедушевые показатели валового регионального продукта в Красноярском крае в 2011 году на треть превысили среднероссийские показатели.

По итогам 2010 года индекс промышленного производства составил 107,2 %, в 2011 году - 102,8 %, в 2012 году - 103,6 процента.

Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», вырос с 87265,2 млн. рублей в 2010 году до 125802,7 млн. рублей в 2012 году.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал вырос с 110,8 % в 2010 году до 114,9 % в 2011 году и 115,5 % в 2012 году.

Вместе с тем объем иностранных инвестиций изменялся не равномерно: в 2011 году - вырос на 71,8 % по сравнению с 2010 годом, в 2012 году - уменьшился на 86,1 % по сравнению с 2011 годом.

Внешнеторговый оборот Красноярского края в 2011 году составил 1965,0 млн. долл. США и увеличился на 58,8 % по сравнению с аналогичным показателем 2010 года, в 2012 году - остался практически на уровне 2011 года (1959,1 млн. долл. США).

В 2011 и 2012 годах выросли объемы розничной торговли (15,8 % и 17,2 %), общественного питания (16,4 % и 20,2 %), платных услуг населению (9,8 % и 10,6 процента).

Следует отметить, что в 2010-2011 годах значительно изменялся индекс производства продукции сельского хозяйства: в 2010 году - 96,1 %, в 2011 году - 101,6 %, в 2012 году - 94,9 процента.

Реальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц к предыдущему году составили: 102,9 % - в 2010 году, 101,7 % - в 2011 году, 104,1 % - в 2012 году.

За указанные годы среднемесячная начисленная заработная плата одного работника к аналогичному показателю предыдущего года составила: 107,7 % - в 2010 году, 102,6 % - в 2011 году, 106 % - в 2012 году.

Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря сократилась с 35,0 тыс. человек в 2010 году до 24,4 тыс. человек в 2012 году, или на 30,3 процента.

**10.** В ходе аудита были проанализированы рейтинги, присвоенные Красноярскому краю Министерством финансов Российской Федерации и Министерством регионального развития Российской Федерации.

Министерством финансов Российской Федерации в 2010-2012 годах Красноярскому краю была присвоена II степень качества управления региональными финансами (надлежащее качество управления).

В 2010 году Красноярский край в общей оценке эффективности по общему уровню занял 53 место, в 2011 году - 46 место, в 2012 году - 33 место.

### **Предложения**

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

### **Рекомендации**

**1.** В целях повышения эффективности долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации, рекомендовать правительству Красноярского края:

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

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

- продолжить внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти Красноярского края, составление и утверждение краевого бюджета;

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

- рассмотреть вопрос о целесообразности использования в целях финансирования возникающих кассовых разрывов при исполнении бюджета Красноярского края, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации

Федерации, инструмента предоставления кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета Красноярского края.

2. Направить информационное письмо по результатам контрольного мероприятия губернатору Л.В. Кузнецову.

3. 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  
Красноярского края**

**Т.А. ДАВЫДЕНКО**

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

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

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

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

## **ОТЧЕТ**

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

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

#### **Предмет аудита эффективности**

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

#### **Объект контрольного мероприятия**

Правительство Ставропольского края (г. Ставрополь).

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

## **Цели аудита эффективности**

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

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

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

## **Результаты аудита эффективности**

### **Цель 1. Анализ и оценка эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## **1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства при принятии в Ставропольском крае решений в проверяемой сфере**

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

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

Данные о фактических объемах заимствований Ставропольского края и объемах средств краевого бюджета, направленных на финансирование дефицита бюджета и/или погашение долговых обязательств в 2010-2013 годах, представлены в таблице:

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

Согласно статье 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные о фактических объемах дефицита бюджета Ставропольского края и объемах доходов краевого бюджета без учета объемов безвозмездных поступлений приведены в таблице:

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

\* Профицит.

В 2012 году отношение дефицита краевого бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило 14,82 %, то есть практически достигло предельного значения. В 2013 году указанное отношение достигло 18,03 %, однако согласно Бюджетному кодексу и Методике проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 июля 2013 года № 75-н, данное превышение является допустимым, так как с учетом уменьшения остатков средств на счетах по учету средств бюджета, положительной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале отношение дефицита краевого бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило в 2013 году 10,8 процента.

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

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

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

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

Согласно статье 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- мониторинг процентных ставок в целях осуществления рыночных заимствований в форме кредитов кредитных организаций и эмиссии государственных облигаций Ставропольского края;
- мониторинг поступления доходов и осуществления расходов в целях повышения точности прогнозирования потребности в заимствованиях для финансирования дефицита краевого бюджета и/или рефинансирования долговых обязательств;
- оперативное управление средствами на едином счете бюджета Ставропольского края в целях перенесения сроков заимствований на более поздние даты и сокращения расходов на обслуживание государственного долга.

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

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

Следует иметь в виду, что в 2014 году условия оперативного управления средствами на едином счете краевого бюджета существенно изменились. В соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» с 2014 года не использованные в текущем финансовом году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, полностью подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены.

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

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

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

### **1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем**

Для целей настоящего аудита эффективности применялись критерии и показатели оценки эффективности долговой политики, проводимой Ставропольским краем, и анализа ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона, содержащиеся в приложении № 1 к программе контрольного мероприятия, утвержденной Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 6 декабря 2013 года № 50К (941).

В соответствии с указанным документом эффективность долговой политики, проводившейся Ставропольским краем в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, оценена по трем критериям: «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края» (критерий 1); «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края» (критерий 2); «Открытость сведений о состоянии государственного долга Ставропольского края» (критерий 3). Расчеты показателей и критериев оценки эффективности долговой политики Ставропольского края содержатся в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

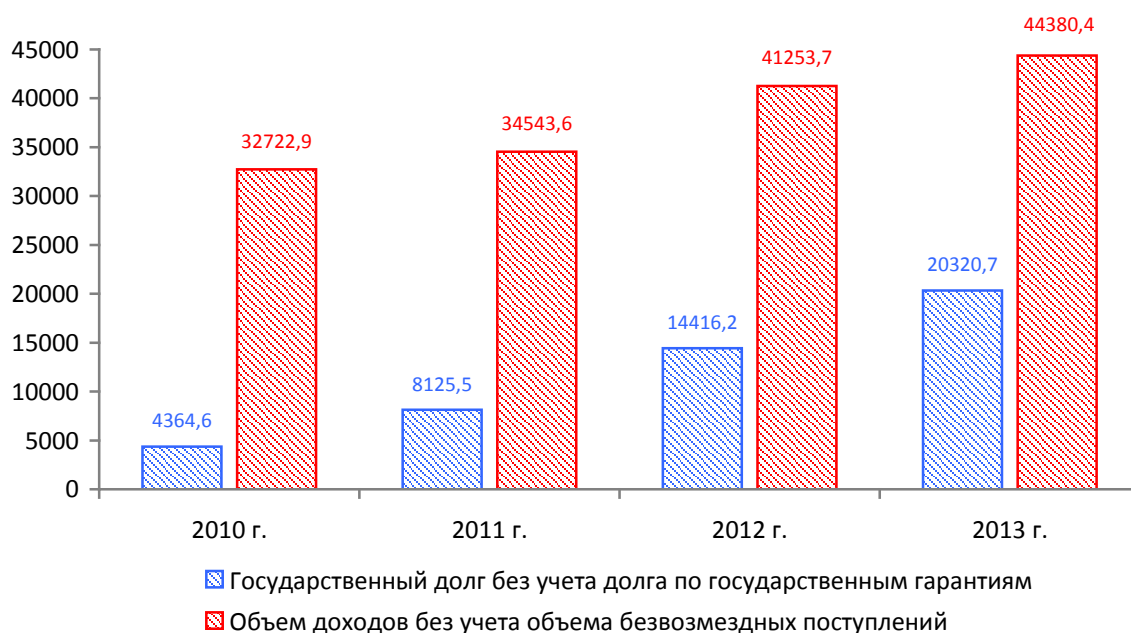
#### **Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Ставропольского края»**

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

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

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

млн. руб.



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

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

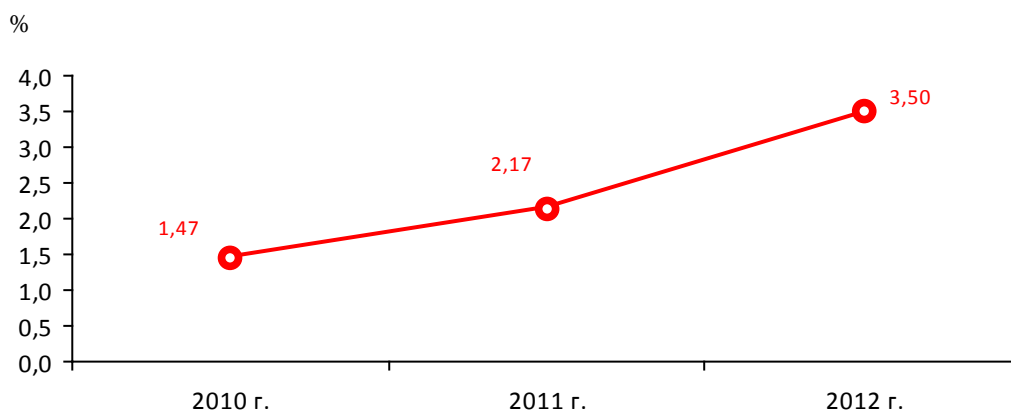
	(млн. руб.)				
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Валовой региональный продукт	330790,8	399947,4	433030,0	...	...
Темп прироста ВРП, %	19,31	20,91	8,27	-	-
Объем государственного долга	4857,9	8661,1	15151,6	13807,1	20936,5
Темп прироста государственного долга, %	4,58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

\*По сравнению с 9 месяцами 2012 года.

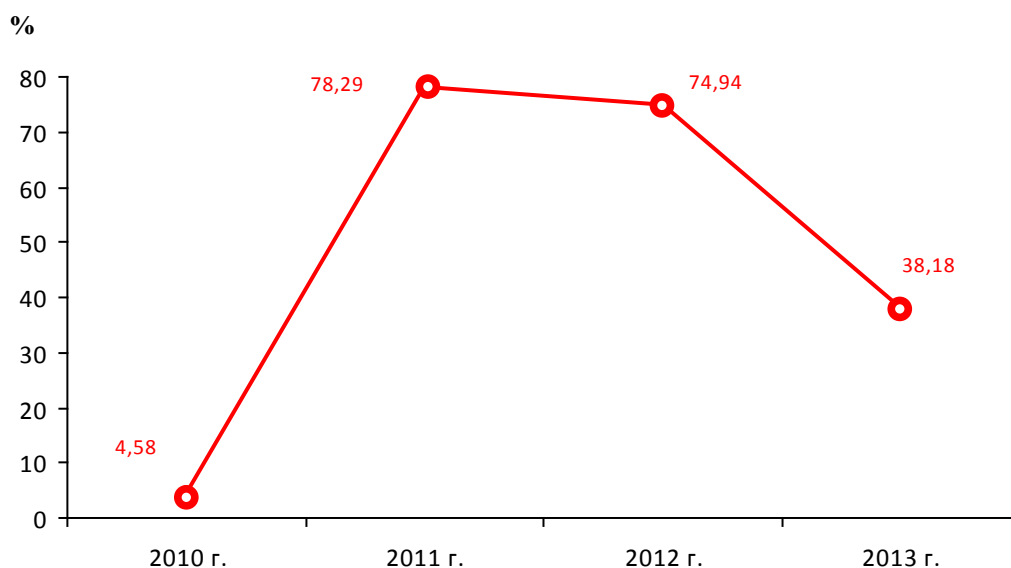
Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Ставропольского края в 2011 и 2012 годах значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в указанном периоде коэффициента долговой нагрузки Ставропольского края:



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



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



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

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

(млн. руб.)

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

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

## Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Ставропольского края»

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

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

(млн. руб.)

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

#### Долговые обязательства Ставропольского края по бюджетным кредитам

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

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

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

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

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

#### Долговые обязательства Ставропольского края по кредитам, полученным от кредитных организаций

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Долговые обязательства Ставропольского края по государственным ценным бумагам

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

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

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

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

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

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

#### Долговые обязательства Ставропольского края по предоставленным государственным гарантиям

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### **Оценка уровней эффективности долговой политики**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.6. Наличие кредитных рейтингов субъекта Российской Федерации**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Кроме того, Планом предусмотрено:

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

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

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

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

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

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

В целях оптимизации расходов краевого бюджета Планом предусмотрены следующие мероприятия:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Показатель 2.13 «Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	25,86	24,60	26,20	28,45
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации»	1,046	0,97	1,02	0,73

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

- увеличением коэффициента покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации (отношения суммы привлеченных в течение финансового года долговых обязательств к сумме погашенных в течение года долговых обязательств) с 0,96 % в 2010 году до 1,68 % в 2011 году и 2,09 % - в 2012 году;

- ростом отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 0 % в 2010 году до 0,45 % в 2011 году и 14,81 % в 2012 году;

- увеличением отношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета (за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) с 0,28 % в 2011 году до 0,68 % в 2012 году и 1,30 % за 9 месяцев 2013 года;

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

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

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

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

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

- увеличением доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации с 24,60 % в 2010 году до 26,20 % в 2012 году и 28,45 % за 9 месяцев 2013 года.

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

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

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

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

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

Оценка качества осуществляется по следующим 6 направлениям управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации: качество бюджетного планирования (по 7 показателям); качество исполнения бюджета (по 7 показателям); качество управления долговыми обязательствами (по 6 показателям); финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями (по 8 показателям); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (по 10 показателям); степень прозрачности бюджетного процесса (по 8 показателям). Кроме того, осуществляется оценка соблюдения субъектами Российской Федера-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### Валовой региональный продукт

ВРП на душу населения составил в Ставропольском крае: в 2010 году - 118,9 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 143,5 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 155,3 тыс. рублей на человека. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 316,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 436,8 тыс. рублей на человека. Столь значительное различие обусловлено тем, что Ставропольский край относится к регионам аграрно-промышленного типа.

### Промышленное производство

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

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

### Сельское хозяйство

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

### Строительство

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

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

### Инвестиции. Основные фонды

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Внешнеэкономическая деятельность

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

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

#### Потребительский рынок

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

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

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

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

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

### Финансы

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

### Уровень жизни населения. Труд и занятость

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

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

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

### Демография

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

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

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

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

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

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

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

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322 утверждена форма доклада высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период.

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

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

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

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

Начиная с 2012 года оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регламентируется Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 и постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 года № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее - постановление от 3 ноября 2012 года № 1142).

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

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

### **Выводы**

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

проработке законодательных и иных нормативных документов в указанной области. Следует отметить, однако, что основные направления долговой политики Ставропольского края разрабатываются как раздел «Основные направления бюджетной и налоговой политики Ставропольского края», причем излагаются довольно кратко.

Между тем в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, указано, что основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Однако в экономике Ставропольского края имели место и негативные тенденции:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

переместился в группу регионов с положением хуже среднероссийского уровня;

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

### **Предложения**

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

### **Рекомендации**

**1.** Рекомендовать правительству Ставропольского края разрабатывать основные направления долговой политики Ставропольского края с учетом требований, изложенных в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, а также разрабатывать комплекс мер, направленный на снижение темпов роста государственного долга субъекта Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Т.Н. МАНУЙЛОВА**

**Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Ставропольского края**

**А.А. КОЛЕСНИКОВ**

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

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо губернатору Саратовской области В.В. Радаеву.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью, и анализ ее влияния на исполнение бюджета и социально-экономическое развитие региона (совместно со Счетной палатой Саратовской области)»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункт 2.11.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет аудита эффективности**

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

#### **Объект контрольного мероприятия**

Правительство Саратовской области (г. Саратов).

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

#### **Цели аудита эффективности**

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

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

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

### **Результаты аудита эффективности**

#### **Цель 1. Анализ и оценка эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью**

##### **1.1. Качество нормативно-правовой и методологической базы субъекта Российской Федерации, регламентирующей сферу государственного долга региона**

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

Нормативно-правовая база, регламентирующая управление государственным долгом Саратовской области в проверяемом периоде, была представлена законами Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области», от 2 июля 2008 года № 143-ЗСО «О порядке предоставления государственных гарантий Саратовской области», от 27 ноября 2008 года № 300-ЗСО «Об областной целевой программе «Реформирование региональных финансов Саратовской области на 2008-2010 годы», от 26 ноября 2009 года № 182-ЗСО «Об областном бюджете на 2010 год», от 26 ноября 2010 года № 201-ЗСО «Об областном бюджете на 2011», от 13 декабря 2011 года № 206-ЗСО «Об областном бюджете на 2012 год», от 6 декабря 2012 года № 204-ЗСО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; постановлениями правительства Саратовской области от 20 октября 2000 года № 109-П «О государственном внутреннем долге Саратовской области», от 9 апреля 2009 года № 127-П «Вопросы предоставления государственных гарантий Саратовской области»; приказами министерства финансов Саратовской области от 28 августа 2002 года № 193а «Об утверждении Методики проведения реструктуризации государственного долга области», от 11 ноября 2002 года № 257а «Об утверждении Методики расчета реальной стоимости государственного долга Саратовской области с учетом рыночной ставки процента по нескольким сценариям», от 20 января 2003 года № 10а «Об утверждении Основ управления рисками в области долговой



политики», от 29 декабря 2007 года № 878 «Об утверждении Методики расчета долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области (долговой емкости бюджета) с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств на среднесрочный период и Методики расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на долговую нагрузку областного бюджета Саратовской области», от 31 декабря 2008 года № 928 «О порядке анализа финансового состояния принципала - юридического лица в целях предоставления государственной гарантии Саратовской области».

Основные направления долговой политики Саратовской области устанавливались в проверяемом периоде в рамках основных направлений бюджетной и налоговой политики Саратовской области на соответствующий финансовый год, которые в соответствии со статьей 12 Закона Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО представлялись в составе документов, направляемых в областную Думу одновременно с проектом закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Распоряжением правительства Саратовской области от 30 декабря 2010 года № 468-ПР утверждена программа правительства Саратовской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2011-2013 годов (далее - программа).

Распоряжением правительства Саратовской области от 17 марта 2011 года № 59-Пр «О внесении изменений в распоряжение правительства Саратовской области от 30 декабря 2010 года № 468-ПР» утвержден план мероприятий по реализации программы. Указанным планом были предусмотрены разработка, утверждение и исполнение плана мероприятий по снижению государственных долговых обязательств Саратовской области, а также определение формата публикации информации о состоянии государственного долга Саратовской области. План мероприятий по снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов утвержден постановлением правительства области от 29 марта 2011 года № 165-П «Об исполнении условий заключенных соглашений» (далее - постановление правительства от 29 марта 2011 года № 165-П) и реализуется на территории области с 2011 года. Информация о состоянии государственного долга Саратовской области ежемесячно публикуется в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на портале «Открытый бюджет Саратовской области» (<http://saratov.ifinmon.ru>).

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ нормативно-правовой и методической базы формирования и управления государственным долгом Саратовской области и использования заемных средств областного бюджета в 2010-2013 годах показал, что в Саратовской области разработаны и утверждены нормативные и правовые документы, обеспечивающие регулирование и осуществление государственных заимствований, предоставление государственных гарантий и других вопросов управления государст-

венным долгом с учетом требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов Министерства финансов Российской Федерации.

Основные направления долговой политики Саратовской области устанавливались в проверяемом периоде в рамках основных направлений бюджетной и налоговой политики Саратовской области на соответствующий финансовый год и изложены кратко.

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

### **1.2. Реализация положений федерального и регионального законодательства при принятии в субъекте Российской Федерации решений в проверяемой сфере**

Решения о привлечении заимствований в 2010-2013 годах принимались в соответствии с Бюджетным кодексом, федеральными законами от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», программами государственных внутренних заимствований Саратовской области на соответствующий финансовый год, утвержденными отдельными приложениями к законам Саратовской области об областном бюджете на соответствующий период.

Выбор кредитных организаций осуществлялся в соответствии с требованиями федеральных законов от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 25 июля 2005 года № 94-ФЗ), от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ) путем проведения открытых аукционов или открытых аукционов в электронной форме.

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

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Объем заимствований	22174,9	19515,3	19038,4	6450,0
Объем средств, направляемых на финансирование дефицита и погашение долговых обязательств	22481,0	18746,5	18706,7	31165,3
Отношение объема заимствований к объему средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, % (статья 106 Бюджетного кодекса)	98,6	104,1	101,8	20,7

В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса в 2011 и 2012 годах фактические объемы заимствований Саратовской области превысили объемы средств областного бюджета, направленных на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, на 768,8 млн. рублей и 331,7 млн. рублей, соответственно, или на 4,1 % в 2011 году и 1,8 % в 2012 году.

По информации правительства Саратовской области, данное превышение в 2012 году объясняется невыполнением бюджетных назначений по налоговым доходам областного бюджета на 1,5 млрд. рублей и невозможностью исполнить принятые обязательства в полном объеме в декабре 2012 года (письмо правительства Саратовской области в адрес Минфина России от 11 марта 2013 года № 3-12-10/500).

Согласно статье 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

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

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	33340,6	39040,6	42777,5	30648,1	43315,4
Дефицит бюджета	7932,9	7187,9	7080,5	2762,3	6763,0
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, % (статья 92.1 Бюджетного кодекса)	23,8	18,4	16,5	9,01	15,6

Таким образом, дефицит бюджета Саратовской области в 2010, 2011, 2012, 2013 годах превышал 15-процентный норматив, установленный статьей 92.1 Бюджетного кодекса на 8,8 %, 3,4 %, 1,5 %, 0,6 %, соответственно. Однако, согласно Бюджетному кодексу и Методике проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов, утвержденной приказом Минфина России от 26 июля 2013 года № 75н, данное превышение является допустимым, так как с учетом уменьшения остатков средств на счетах по учету средств бюджета, положительной разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами, а также поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале отношение дефицита областного бюджета к годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений составило: в 2010 году - 14,56 %, в 2011 году - 13,03 %, в 2012 году - (-)8,19 %, за 9 месяцев 2013 года - (-)6,67 процента.

Частью 2 статьи 107 Бюджетного кодекса 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.

Данные о фактических объемах государственного долга Саратовской области и объемах доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	33340,6	39040,6	42777,5	30648,1	43315,4
Объем государственного долга	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4	44322,4
Отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, % (статья 107 Бюджетного кодекса)	68,9	78,1	88,6	-	102,3

Таким образом, несмотря на то, что объем государственного долга в 2010-2012 годах не достиг критической величины, фактическое отношение объема государственного долга Саратовской области к годовому объему доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений непрерывно росло и составило в 2012 году 88,6 %, что в 1,3 раза превышает показатель за 2010 год, который составлял 68,9 процента.

По оперативным данным за 2013 год отношение объема государственного долга к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений превысило ограничения, установленные статьей 107 Бюджетного кодекса на 2,3 %. Однако согласно части 9 статьи 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные

акты Российской Федерации» до 1 января 2017 года предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации может превысить ограничения, установленные пунктами 2 и 3 статьи 107 Бюджетного кодекса, в пределах объема государственного долга субъекта Российской Федерации по бюджетным кредитам.

В соответствии со статьей 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Данные о фактических расходах на обслуживание государственного долга Саратовской области и объема расходов областного бюджета, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвенций, приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	(млн. руб.) 9 мес. 2013 г.
Расходы областного бюджета без учета расходов, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета	55895,7	63336,9	66632,6	45762,3
Фактические расходы на обслуживание государственного долга области	2088,3	2 018,4	2 618,1	1406,8
Отношение расходов на обслуживание госдолга к общему объему расходов без учета субвенций, % (статья 111 Бюджетного кодекса)	3,7	3,2	3,9	3,1

Данные таблицы свидетельствуют о соблюдении нормы статьи 111 Бюджетного кодекса. Вместе с тем, следует отметить, что в 2012 году отношение расходов на обслуживание государственного долга Саратовской области к общему объему расходов областного бюджета без учета субвенций увеличилось по сравнению с 2010 годом на 5,4 %, с 2011 годом - на 21,9 процента.

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

В соответствии с пунктом 14 статьи 6 Закона Саратовской области от 16 января 2008 года № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» управление государственным долгом относится к бюджетным полномочиям министерства финансов Саратовской области.

Постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П «Об исполнении условий заключенных соглашений» утверждены состав межведомственной комиссии по мониторингу управления государственным долгом области и сокращению просроченной кредитор-

ской задолженности консолидированного бюджета области и положение о вышеуказанной комиссии, в соответствии с которым межведомственная комиссия по мониторингу управления государственным долгом области и сокращению просроченной кредиторской задолженности консолидированного бюджета области является коллегиальным постоянно действующим органом.

#### **1.4. Наличие и эффективность внутреннего мониторинга и контроля управления государственным долгом субъекта Российской Федерации**

При проведении анализа и оценки долговой нагрузки на областной бюджет министерство финансов Саратовской области ежемесячно проводит анализ долговых обязательств во избежание рисков, возникающих в процессе управления государственным долгом, руководствуясь при этом «Основами управления рисками в области долговой политики», утвержденными приказом министерства финансов Саратовской области от 20 января 2003 года № 10а.

В соответствии с данным приказом министерство финансов Саратовской области проводит мониторинг и контроль состояния долговых обязательств области с использованием следующих основных показателей:

- наличие неисполненных обязательств по государственному долгу;
- соотношение объема краткосрочной и долгосрочной задолженности;
- долговая нагрузка на областной бюджет;
- доля расходов на обслуживание государственных долговых обязательств Саратовской области в структуре долговой нагрузки.

В целях повышения эффективности управления государственным долгом области для осуществления постоянного мониторинга изменений его объемов в зависимости от изменения макроэкономической ситуации министерством финансов Саратовской области применяется Методика расчета реальной стоимости государственного долга Саратовской области с учетом рыночной ставки процента по нескольким сценариям (приказ министерства финансов Саратовской области от 11 ноября 2002 года № 257а).

Методика проведения реструктуризации долга, учитывающая изменения структуры рисков и долговой нагрузки на областной бюджет, утверждена приказом министерства финансов Саратовской области от 28 августа 2002 года № 193а.

В целях повышения качества прогнозирования параметров государственного долга области и расходов на его обслуживание приказом министерства финансов Саратовской области от 29 декабря 2007 года № 878 утверждены:

- Методика расчета долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области (долговой емкости бюджета) с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств на среднесрочный период;

- Методика расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств с учетом их влияния на долговую нагрузку областного бюджета Саратовской области.

В соответствии с данными методиками министерство финансов при формировании проекта областного бюджета и при возникновении необходимости привлечения новых заимствований (предоставления государственных гарантий области) в течение финансового года проводит расчет долговой емкости бюджета, а также объема возможного привлечения новых государственных долговых обязательств области с учетом их влияния на долговую нагрузку.

С целью оптимизации государственного долга области принимались решения о досрочном погашении банковских кредитов. Всего за 2010 год были досрочно погашены 7 из привлеченных в 2010 году банковских кредитов. Объем расходов на обслуживание кредитов в результате досрочного погашения уменьшился на 307,0 млн. рублей.

За 2011 год были досрочно погашены 5 из привлеченных в 2010 году банковских кредитов. Объем расходов на обслуживание кредитов в результате досрочного погашения уменьшился на 184,3 млн. рублей.

За 2012 год были досрочно погашены 14 из привлеченных в 2010, 2011 и 2012 годах банковских кредитов. Объем расходов на обслуживание кредитов в результате досрочного погашения уменьшился на 1721,1 млн. рублей.

Однако, следует иметь в виду, что в 2014 году условия оперативного управления средствами на едином счете областного бюджета существенно изменились. В соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса») с 2014 года не использованные в текущем финансовом году межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, полностью подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были предоставлены.

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

в размере одной четвертой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита.

В связи с этим от министерства финансов Саратовской области требуется использование новых подходов в целях покрытия возможных кассовых разрывов при исполнении областного бюджета.

### **1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Саратовской областью в проверяемый период**

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

В соответствии с указанным документом эффективность долговой политики, проводившейся Саратовской областью в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, оценена по трем критериям: «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области» (критерий 1); «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области» (критерий 2); «Открытость сведений о состоянии государственного долга Саратовской области» (критерий 3). Расчеты показателей и критериев оценки эффективности долговой политики Саратовской области содержатся в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

#### **Критерий 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области»**

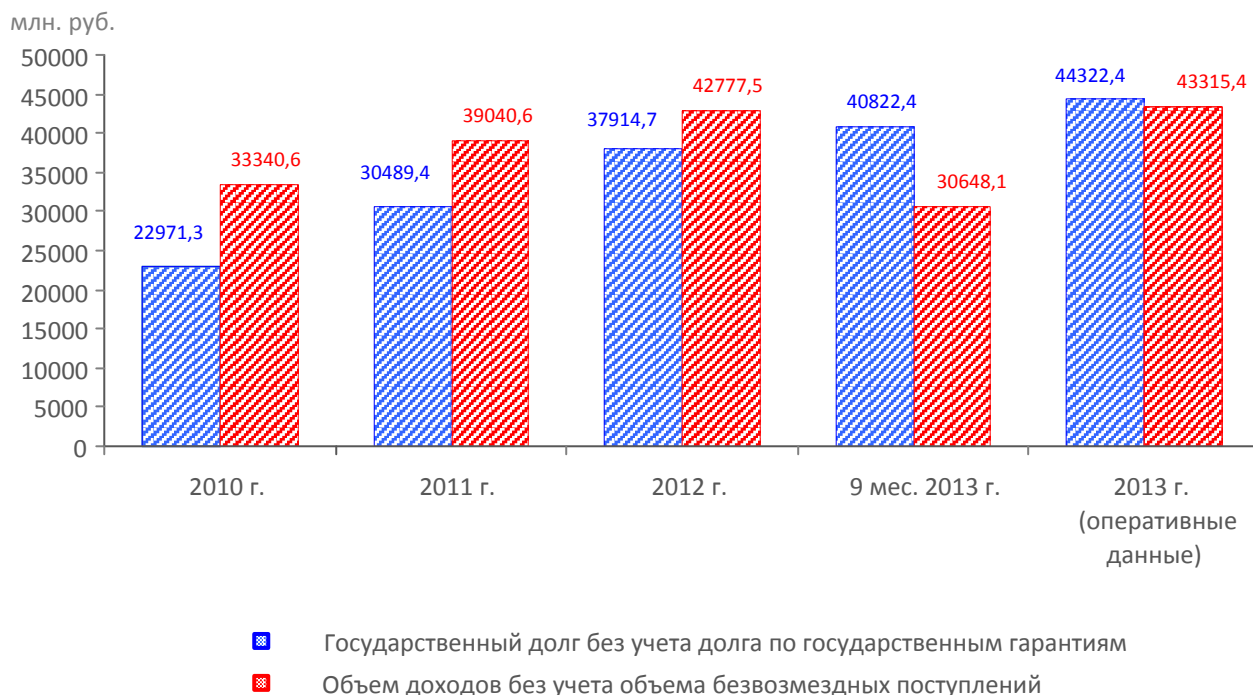
В соответствии с методикой, применявшейся при проведении настоящего аудита эффективности, уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области оценивался по 6 показателям.

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

Данные о величине государственного долга Саратовской области (без учета долга по предоставленным гарантиям) и объеме доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений в 2010-2013 годах и динамика объемов государственного долга (без учета предоставленных гаран-



тий) и налоговых и неналоговых доходов бюджета Саратовской области в 2010-2013 годах представлены на графике:



В 2011, 2012 и 2013 годах темпы прироста государственного долга Саратовской области без учета долга по государственным гарантиям (32,7 %, 24,4 %, 16,9 %, соответственно) значительно опережали темпы прироста налоговых и неналоговых поступлений (17,1 %, 9,6 %, 1,3 %, соответственно). В результате коэффициент долговой нагрузки составил: в 2010 году - 68,9 %, в 2011 году - 78,1 %, в 2012 году - 88,6 %, по оперативным данным за 2013 год коэффициент долговой нагрузки составил 102,3 % и увеличился с 68,9 % в 2010 году до 102,3 % в 2013 году, т.е. в 1,5 раза.

Показатели долговой нагрузки бюджета в проверяемом периоде имеют выраженную тенденцию к росту и характеризуются высоким уровнем государственного долга в объеме налоговых и неналоговых доходов бюджета области.

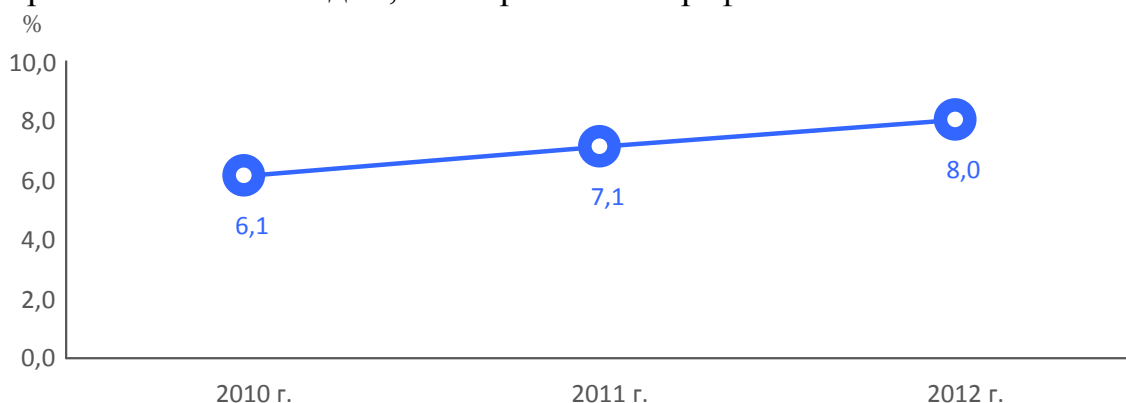
Показатель 1.2 «Коэффициент долговой нагрузки Саратовской области» отражает величину долговой нагрузки на экономику региона (отношение объема государственного долга к ВРП региона).

Данные о величине ВРП и государственного долга Саратовской области в проверяемом периоде приведены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Валовый региональный продукт, млн. рублей	376200,0	427300,0	476900,0	...	...
Темп прироста ВРП, %	x	13,6	11,6	-	-
Объем государственного долга, млн. рублей	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4	44322,4

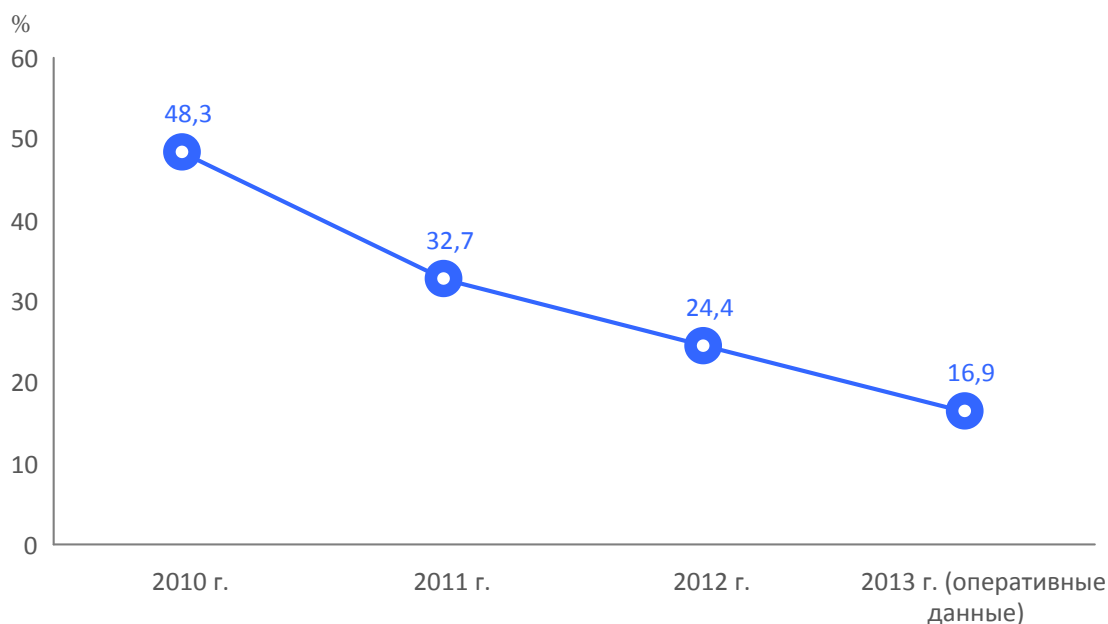
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Темп прироста государственного долга, %	x	32,7	24,4	-	16,9
Коэффициент долговой нагрузки области, %	6,1	7,1	8,0	-	-

Данные таблицы свидетельствуют о том, что темпы прироста государственного долга Саратовской области значительно опережали темпы прироста ВРП, что привело к увеличению в проверяемом периоде коэффициента долговой нагрузки Саратовской области: в 2012 году он вырос в 1,3 раза по сравнению с 2010 годом, что отражено на графике:



Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Саратовской области», отражающий темпы прироста (снижения) государственного долга области.

Данные вышеприведенной таблицы свидетельствуют о том, что государственный долг Саратовской области постоянно растет, однако темпы прироста государственного долга области уменьшаются и составили: в 2011 году - 32,7 %, в 2012 году - 24,4 %, за 2013 год (оперативные данные) - 16,9 %, что показано на графике:



Показатель 1.4 «Отношение дефицита бюджета Саратовской области к валовому региональному продукту» отражен в таблице:

(млн. руб.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.	2013 г. (оперативные данные)
Дефицит бюджета Саратовской области	7932,9	7187,9	7080,5	2762,3	6763,0
ВРП	376200,0	427300,0	476900,0	...	...
Отношение дефицита бюджета к ВРП, %	2,1	1,7	1,5	...	...

В ходе проведенного анализа установлена тенденция к снижению отношения дефицита бюджета Саратовской области к валовому региональному продукту с 2,1 % в 2010 году до 1,5 % - в 2012 году. При этом темпы снижения дефицита бюджета Саратовской области составили в 2011 году - (-)9,4 %, в 2012 году - (-)1,5 %, в то время как темпы прироста ВРП - 13,6 % и 11,6 %, соответственно.

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

(млн. руб.)

	Расходы на обслуживание государственного долга Саратовской области	ВРП	Коэффициент, %
2009 год	1775,1	326400,0	0,5
2010 год	2088,3	376200,0	0,6
2011 год	2018,4	427300,0	0,5
2012 год	2 618,1	476900,0	0,5

Рост расходов на обслуживание государственного долга Саратовской области связан с ростом объема государственного долга в 2,4 раза (с 15485,5 млн. рублей на 1 января 2010 года до 37914,7 млн. рублей на 1 января 2013 года). В проверяемом периоде значение указанного коэффициента варьировалось от 0,5 % до 0,6 %, наибольшее значение коэффициента имело место в 2010 году (0,6 процента).

Показатель 1.6 «Коэффициент общей платежеспособности субъекта Российской Федерации» отражает способность субъекта Российской Федерации к самостоятельному выполнению первоочередных и социально значимых расходных обязательств за счет бюджетных доходов области.

Проверкой установлено, что общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Саратовской области покрывал первоочередные и социально значимые расходы Саратовской области в 2010 году на 70,2 %, в 2011 году - на 73,7 %, в 2012 году - на 73,6 %, за 9 месяцев 2013 года - на 74,2 процента.

(млн. руб.)

	Общий годовой объем налоговых и неналоговых доходов	Первоочередные расходы*	Социально значимые расходы**	Коэффициент, %
2010 г.	33340,6	7187,0	40306,4	70,2
2011 г.	39040,6	7867,4	45136,4	73,7
2012 г.	42777,5	6876,7	51245,7	73,6
9 мес. 2013 г.	30648,1	4038,8	37288,8	74,2

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

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

## Критерий 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области»

По критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области» оценка осуществлялась по следующим показателям, представленным в таблице, содержащей данные о структуре государственного долга Саратовской области и показателях ее изменения в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года:

	На 01.01.2010 г.	На 01.01.2011 г.	На 01.01.2012 г.	На 01.01.2013 г.	На 01.10.2013 г.
Государственный долг, всего	15485,5	22971,3	30486,4	37914,7	40822,4
в том числе:					
кредиты, полученные от кредитных организаций	13985,7	18700,0	24552,3	21380,7	21538,4
% от общего объема долга (показатель 2.1 - коэффициент банковского кредитования)	90,3	81,4	80,5	56,4	52,8
Долг по краткосрочным заимствованиям	550,9	-	-	-	-
% от общего объема долга (показатель 2.2 - коэффициент краткосрочных государственных заимствований)	3,6	-	-	-	-
Долг по долгосрочным и (или) среднесрочным заимствованиям	14734,6	22912,3	30486,4	37914,7	40822,4
% от общего объема долга (показатель 2.3 - коэффициент долгосрочных и (или) среднесрочных государственных заимствований)	95,1	99,7	100,0	100,0	100,0
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	1299,8	4212,3	5934,1	16534,0	19284,0
% от общего объема долга (показатель 2.4 - коэффициент бюджетного кредитования)	8,4	18,3	19,5	43,6	47,2
Государственные гарантии субъекта	200,0	59,0	-	-	-
% от общего объема долга (показатель 2.5 - коэффициент государственного гарантирования)	1,3	0,3	-	-	-
Государственные ценные бумаги	-	-	-	-	-
% от общего объема долга (показатель 2.6 - коэффициент ценных бумаг)	-	-	-	-	-
Средняя ставка по долговому портфелю, % (показатель 2.7)	15,8	5,1	6,4	6,1	6,1
Средняя ставка по рыночным долговым обязательствам, % (показатель 2.8)	16,45	9,2	8,9	9,0	9,0
Средняя ставка по бюджетным кредитам, %	2,5	1,94	3,21	4,0	4,125

В проверяемом периоде наблюдается значительный рост государственного долга области: по состоянию на 1 октября 2013 года задолженность области возросла в 2,6 раза по сравнению с показателем по состоянию на 1 января 2010 года (с 15485,5 млн. рублей до 40822,4 млн. рублей, соответственно).

Структура государственного долга Саратовской области по видам долговых обязательств в проверяемом периоде изменилась. На начало 2010 года 90,3 % от общего объема государственного долга приходилось на банковские кредиты. Кроме того, в структуре государственного долга на начало 2010 года 1,3 % приходилось на государственные гарантии по обязательствам третьих лиц. Доля бюджетных кредитов в структуре долга области на начало проверяемого периода составляла 8,4 процента.

На 1 января 2013 года доля бюджетных кредитов в структуре государственного долга области возросла с 8,4 % до 43,6 %, а доля банковских кредитов снизилась с 90,3 % до 56,4 процента.

Государственный долг по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации в Саратовской области отсутствует.

Структура государственного долга Саратовской области по срокам погашения долговых обязательств на начало проверяемого периода характеризуется высокой долей долгосрочных и среднесрочных обязательств, составлявшей 95,1 % от общего объема государственного долга (91,8 % долга приходилось на среднесрочные заимствования, 3,3 % - на долгосрочные заимствования). В 2011-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года доля долгосрочных и среднесрочных обязательств в общем объеме государственного долга Саратовской области составила 100 процентов.

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

(млн. руб.)				
Виды заимствований	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Привлечение заемных средств				
Бюджетные кредиты, привлеченные из федерального бюджета	2974,9	2463,0	11080,0	2750,0
Кредиты, полученные от кредитных организаций	19200,0	17052,3	7958,4	3700,0
Итого	22174,9	19515,3	19038,4	6450,0
Погашение основного долга по долговым обязательствам, возникшим в результате заимствований				
Бюджетные кредиты, привлеченные из федерального бюджета	62,4	358,6	496,2	-
Кредиты, полученные от кредитных организаций	14485,7	11200,0	11130,0	3542,3
Государственные гарантии	141,0	59,0	-	-
Итого	14689,1	11617,6	11626,2	3542,3

Привлечение бюджетных кредитов в 2012 году увеличилось в 3,7 раза по сравнению с аналогичным показателем 2010 года. Привлечение кредитов от кредитных организаций уменьшилось за этот же период на 59 %, в результате чего расходы на обслуживание государственного долга области за счет замещения банковских кредитов бюджетными уменьшились на 152971,9 тыс. рублей в 2012 году и на 78802,0 тыс. рублей в 2013 году.

За счет привлеченных в 2012 году бюджетных кредитов из федерального бюджета в мае, августе, сентябре и декабре на общую сумму 11080000,0 тыс. рублей были досрочно погашены долги перед банками в размере 9130000,0 тыс. рублей.

В марте 2013 года бюджетный кредит из федерального бюджета в размере 1750000,0 тыс. рублей с процентной ставкой 4,125 % годовых был направлен на досрочное частичное погашение кредита ОАО «Сбербанк России», привлеченного в 2010 году под процентную ставку 9,475 % годовых со сроком возврата 30 апреля 2013 года.

Долговые обязательства Саратовской области по бюджетным кредитам

В 2010 году Саратовской областью были получены бюджетные кредиты из федерального бюджета на сумму 2974,9 млн. рублей, в том числе:

для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме 767,2 млн. рублей; для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области в сумме 2207,7 млн. рублей. Процентные ставки по привлеченным в указанном году кредитам составляли от 1,94 % до 2 % годовых.

В 2011 году Саратовской областью были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 2463,0 млн. рублей, в том числе: для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) в сумме 1463,0 млн. рублей; для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области в сумме 1000,0 млн. рублей. Процентная ставка по привлеченным кредитам находилась в пределах от 2,75 % до 4,125 % годовых.

В 2012 году Саратовской областью были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 11080,0 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области. Процентная ставка по привлеченным кредитам находилась в пределах от 4 % до 4,125 % годовых.

В 2012 году по договору от 22 декабря 2009 года № 01-01-06/06-459 на 6 дней были нарушены сроки выплаты основного долга по бюджетному кредиту, что повлекло за собой уплату пеней (штрафов, неустоек) в сумме 0,7 млн. рублей, или 7,56 % от фактических расходов на обслуживание государственного долга за 2012 год по данному договору.

Нарушение сроков оплаты вызвано замедлением во II полугодии 2012 года темпов роста бюджетных доходов в связи с ростом недоимки и возвратов налогоплательщикам платежей, уплаченных в предыдущие налоговые периоды. Собственные доходы областного бюджета направлялись на исполнение первоочередных и социально значимых обязательств. 19 декабря 2012 года в областной бюджет поступили средства бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области в размере 4580,0 млн. рублей. За счет средств указанного бюджетного кредита осуществлен возврат в федеральный бюджет просроченной задолженности по бюджетному кредиту в размере 450,0 млн. рублей.

За 9 месяцев 2013 года Саратовской областью были получены кредиты из федерального бюджета на общую сумму 2750,0 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Саратовской области. Процентные ставки по привлеченным кредитам составляли 4,125 % годовых.

Долговые обязательства Саратовской области  
по кредитам, полученным от кредитных организаций

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

(млн. руб.)

Привлечение заемных средств по кредитам, полученным от кредитных организаций	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
ОАО «Сбербанк России»	11200,0	12052,3	5458,4	3700,0
% годовых по кредитам	8,4-15,5	8,0-9,53	9,7-11,8	9,9-10,46
ОАО «Банк ВТБ»	6000,0	5000,0		
% годовых по кредитам	8,53-13,44	8,38-8,4		
ОАО «БАЛТИНВЕСТБАНК»	200,0			
% годовых по кредитам	15,2			
ОАО АКБ «Союз»			1000,0	
% годовых по кредитам			10,95	
ЗАО «Райффайзенбанк»	300,0			
% годовых по кредитам	13,68			
ОАО АКБ «Инвестторгбанк»	200,0			
% годовых по кредитам	15,2			
ОАО «Промсвязьбанк»	300,0			
% годовых по кредитам	15,12-15,2			
ОАО «СМП Банк»			1500,0	
% годовых по кредитам			10,95	
ОАО «ТрансКредитБанк»	500,0			
% годовых по кредитам	12,35			
ОАО «АКБ САРОВБИЗНЕСБАНК»	500,0			
% годовых по кредитам	12,29			
Итого привлечено	19200,0	17052,3	7958,4	3700,0
Годовые процентные ставки	8,4-15,5	8,0-9,53	9,7-11,8	9,9-10,46

В 2010 году объемы привлечения Саратовской областью заемных средств и погашения основной суммы долга по кредитам кредитных организаций составили 19200,0 млн. рублей и 14485,7 млн. рублей, соответственно. Процентные ставки по привлеченным в 2010 году кредитам от кредитных организаций варьировались от 8,4 % до 15,5 % годовых.

В 2010 году было произведено досрочное погашение кредитов, привлеченных в 2010 году на общую сумму 2400,0 млн. рублей в ОАО «Банк ВТБ», ОАО «БАЛТИНВЕСТБАНК», ЗАО «Райффайзенбанк», ЗАО АКБ «Инвестторгбанк», ОАО «Промсвязьбанк», ОАО «ТрансКредитБанк» по ставкам от 11 % до 15,2 % годовых.

В 2011-2013 годах привлечение в областной бюджет банковских кредитов осуществлялось путем заключения государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению денежных средств в форме открытия кредитной линии для финансирования дефицита бюджета Саратовской области и (или) погашения долговых обязательств Саратовской области.

В 2011 году привлечение Саратовской областью заемных средств по банковским кредитам составило 17052,3 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 11200,0 млн. рублей, том числе досрочное - 7200,0 млн. рублей. Государственные контракты были заключены с ОАО «Сбербанк России» на общую сумму 12052,3 млн. рублей (или 70,68 % всех привлеченных в 2011 году банковских кредитов), с ОАО «Банк ВТБ» на общую сумму 5000,0 млн. рублей, или 29,32 % всех привлеченных в 2011 году банковских кредитов. Процентные ставки по заключенным в 2011 году государственным контрактам с ОАО «Сбербанк России» варьировались от 8 % до 9,53 % годовых, с ОАО «Банк ВТБ» - от 8,38 % до 8,4 % годовых.

В 2012 году общий объем привлечения средств по банковским кредитам составил 7958,4 млн. рублей, объем погашения - 11130,0 млн. рублей. Указанная сумма была привлечена в 2012 году по 11 государственным контрактам, заключенным с ОАО «Сбербанк России» в сумме 5458,4 млн. рублей, с ОАО АКБ «Союз» - в объеме 1000,0 млн. рублей и с ОАО «СМП Банк» - в сумме 1500,0 млн. рублей. Процентные ставки по заключенным в 2012 году государственным контрактам с ОАО «Сбербанк России» варьировались от 9,7 % до 11,8 % годовых, процентные ставки по государственным контрактам, заключенным с ОАО АКБ «Союз» и с ОАО «СМП Банк», - составляли 10,95 % годовых. Досрочное погашение в 2012 году кредитов, полученных Саратовской областью от кредитных организаций в проверяемом периоде, составило 10672,3 млн. рублей.

За 9 месяцев 2013 года привлечение средств по банковским кредитам составило 3700,0 млн. рублей, погашение - 3542,3 млн. рублей. Указанная сумма была привлечена Саратовской областью по двум государственным контрактам, заключенным с ОАО «Сбербанк России» в феврале и июне 2013 года, процентные ставки по указанным контрактам составили 9,9 % и 10,46 % годовых. Досрочное погашение кредитов за 9 месяцев 2013 года Саратовской областью не осуществлялось.

Из всех заключенных в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года 43 государственных контрактов с кредитными организациями 26 контрактов на общую сумму 32410,7 млн. рублей (или 67,65 % всех привлеченных средств от кредитных организаций) заключены с ОАО «Сбербанк России», 5 контрактов на общую сумму 11000,0 млн. рублей (или 23 % всех привлеченных в проверяемом периоде банковских кредитов) заключены с ОАО «Банк ВТБ».

Как видно из вышеприведенной таблицы, процентная ставка по государственным контрактам на привлечение кредитных средств в областной бюджет, заключенным в 2010-2013 годах, варьировалась от 8 % годовых до 15,5 % годовых.

В проверяемом периоде отсутствует нарушение сроков исполнения обязательств по банковским кредитам, погашение долга осуществлялось в установленные соглашениями сроки либо раньше установленных сроков.

#### Долговые обязательства Саратовской области по предоставленным государственным гарантиям

В проверяемом периоде государственные гарантии не выдавались.

Планом мероприятий по снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов, утвержденным постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П (в редакции постановления правительства Саратовской области от 29 мая 2012 года № 261-П) и одобренным Минфином России, введен



мораторий на предоставление государственных гарантий до 2016 года включительно.

Задолженность по выданной в 2008 году государственной гарантии на 1 января 2010 года составляла 200,0 млн. рублей. В 2010 году за счет средств заемщика погашены 141,0 млн. рублей, в 2011 году - 59,0 млн. рублей.

#### Долговые обязательства Саратовской области по государственным ценным бумагам

Долг по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации в Саратовской области отсутствует. Государственные ценные бумаги Саратовской области в 2010-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года не выпускались.

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

Данный критерий отражает наличие опубликованной информации об объеме и структуре долга, сроках и объемах погашения долговых обязательств, процентных ставках и стоимости обслуживания государственного долга субъекта Российской Федерации. Проверка показала, что в Саратовской области указанная информация размещается на сайте министерства финансов Саратовской области в сети Интернет в достаточном объеме, что соответствует высокому уровню открытости сведений о состоянии государственного долга Саратовской области.

#### Оценка уровней эффективности долговой политики

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

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

Оценка «средний уровень» по критерию 1 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Саратовской области» сложилась в 2011 и 2012 годах в связи с увеличением в указанных годах по сравнению с предыдущими годами значений коэффициента долговой нагрузки Саратовской области (отношение объема государственного долга к ВРП) с 6,1 % в 2010 году до 7,1 % в 2011 году и до 8 % в 2012 году, и коэффициента долговой нагрузки бюджета (без учета предоставленных гарантий) с 68,9 % в 2010 году до 78,1 % в 2011 году, 88,6 % в 2012 году.

Оценка «средний уровень» по критерию 2 «Качество управления структурой государственного долга Саратовской области» сложилась в связи с введением моратория на предоставление государственных гарантий и, как

следствие, уменьшением коэффициента государственного гарантирования с 0,3 % в 2010 году до 0,0 % в 2011-2012 годах и за 9 месяцев 2013 года, в связи со снижением коэффициента банковского кредитования с 81,4 % в 2010 году до 56,4 % в 2012 году, в то же время увеличением коэффициента бюджетного кредитования с 18,3 % до 43,6 %, или в 2,4 раза. Также Саратовской областью в проверяемом периоде государственные ценные бумаги не выпускались. При этом положительная тенденция снижения банковского кредитования в 2010 и 2012 годах с одновременным увеличением коэффициента бюджетного кредитования не оказала решающего воздействия на оценку по данному критерию.

## **1.6. Наличие кредитных рейтингов субъекта Российской Федерации**

Кредитные рейтинги субъектам Российской Федерации присваиваются по инициативе регионов. В 2008 году рейтинговое агентство Moody's Investors Service Ltd впервые присвоило Саратовской области кредитный рейтинг по глобальной шкале в местной и иностранной валюте на уровне Ba2. Прогноз рейтинга - «стабильный».

Одновременно российское рейтинговое агентство Moody's Interfax Rating Agency присвоило области кредитный рейтинг по национальной шкале на уровне Aa2.ru, что отражало высокую кредитоспособность по сравнению с другими регионами России.

С 2009 года по апрель 2012 года рейтинговым агентством Moody's Investors Service Ltd были подтверждены кредитные рейтинги, присвоенные Саратовской области в 2008 году.

С апреля 2012 года кредитный рейтинг Саратовской области понижен на одну степень - с Ba2 до Ba3. Международное рейтинговое агентство Moody's Investors Service Ltd изменило прогноз для области на «негативный».

## **Цель 2. Анализ и оценка влияния долговой политики Саратовской области на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона**

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

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

(млн. руб.)

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточ- ненным назначениям
2010 г.			
Доходы	52741,0	51926,6	98,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	34740,6	33340,6	96,0
безвозмездные поступления	18000,3	18586,0	103,3
Расходы	62933,4	59859,5	95,1
Дефицит (-) / Профицит (+)	-10192,4	-7932,9	-

	Уточненные назначения закона о бюджете	Кассовое исполнение	% исполнения к уточ- ненным назначениям
2011 г.			
Доходы	60228,1	59747,2	99,2
в том числе:			
налоговые и неналоговые	39501,0	39040,6	98,8
безвозмездные поступления	20727,1	20706,6	99,9
Расходы	68814,4	66935,1	97,3
Дефицит (-) / Профицит (+)	-8586,3	-7187,9	-
2012 г.			
Доходы	64011,9	62409,7	97,5
в том числе:			
налоговые и неналоговые	44369,7	42777,5	96,4
безвозмездные поступления	19642,2	19632,2	99,9
Расходы	72468,1	69490,2	95,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	-8456,2	-7080,5	-
9 мес. 2013 г.			
Доходы	65908,6	44982,1	68,2
в том числе:			
налоговые и неналоговые	46271,4	30648,1	66,2
безвозмездные поступления	19637,2	14334,0	73,0
Расходы	73667,4	47744,4	64,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	-7758,8	-2762,3	-

Доходы областного бюджета увеличились в 2010 году с 51926,6 млн. рублей до 62409,7 млн. рублей в 2012 году, или на 20,2 %, в том числе: показатель кассового исполнения налоговых и неналоговых доходов областного бюджета в проверяемом периоде увеличился с 33340,6 млн. рублей в 2010 году до 42777,5 млн. рублей в 2012 году, или на 28,3 %. Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов в проверяемом периоде уменьшилась: в 2010 году доля составляла 35,8 %, в 2011 году - 34,7 %, в 2012 году - 31,5 %, за 9 месяцев 2013 года - 31,9 процента.

Расходы областного бюджета увеличились в 2010 году с 59859,5 млн. рублей до 69490,2 млн. рублей в 2012 году (на 16,1 %). В 2011 году темпы прироста доходов и расходов составили 15,1 % и 11,8 %, в 2012 году - 4,5 % и 3,8 %, соответственно.

По результатам исполнения законов об областном бюджете в проверяемом периоде сложился дефицит областного бюджета, при этом наблюдается его сокращение с 7932,9 млн. рублей в 2010 году до 7187,9 млн. рублей в 2011 году, или на 9,1 %. В 2012 году дефицит областного бюджета составил 7080,5 млн. рублей и снизился по сравнению с 2011 годом на 1,5 %. Кассовое исполнение по доходам областного бюджета в 2010, 2011, 2012 годах составило 98,5 %, 99,2 % и 97,5 % уточненных назначений закона о бюджете, соответственно. Кассовое исполнение по расходам областного бюджета в 2010, 2011, 2012 годах составило 95,1 %, 97,3 % и 95,9 % уточненных назначений закона о бюджете, соответственно.

Постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П утвержден План мероприятий по повышению налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов в консолидированный бюджет Саратовской области.

Среди мероприятий Плана, направленных на повышение налоговых и неналоговых доходов, указаны, в том числе, следующие:

- проведение мониторинга и анализа основных показателей производственной и финансово-экономической деятельности организаций;
- содействие созданию новых предприятий и производств;
- проведение работ с предприятиями по увеличению выпуска конечной продукции с высокой добавленной стоимостью, повышению рентабельности производства;
- осуществление работы по сокращению числа кризисных предприятий, привлечению на них эффективных инвесторов;
- проведение работы по актуализации баз данных об объектах налогообложения, используемых для исчисления земельного налога, налога на имущество физических лиц;
- анализ эффективности предоставленных льгот и их оптимизация;
- рассмотрение возможности увеличения ставок земельного налога (в установленных законодательством пределах).

Анализ реализации областных целевых программ Саратовской области в 2010-2012 годах показал следующее.

В 2010 году в Саратовской области реализовывались 45 областных целевых программ (далее - программы). На финансирование мероприятий программ в 2010 году предусмотрены средства бюджета Саратовской области в объеме 8775,2 млн. рублей.

Более 75 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Саратовской области на реализацию программ в 2010 году, приходилось на финансирование 7 целевых программ: областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008-2012 годы» (30,2 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие транспортного комплекса Саратовской области на 2010-2015 годы» (15,5 %); областная целевая (комплексная) программа «Обеспечение населения Саратовской области доступным жильем и развитие жилищного строительства на 2005-2010 годы» (7,8 %); областная целевая (комплексная) программа дополнительных мер по улучшению демографической ситуации и поддержке семей в Саратовской области на 2008-2010 годы (6,8 %); областная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009-2011 годы» (5,7 %); областная целевая программа «Развитие культуры на 2009-2012 годы» (5 %); областная целевая программа «Развитие сети физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений в Саратовской области на 2008-2014 годы» (4,8 процента).

За 2010 год кассовое исполнение мероприятий программ составило 7011,2 млн. рублей, или 79,9 % от предусмотренного финансирования на 2010 год.

В 2011 году в Саратовской области реализовывались 45 областных целевых программ. На финансирование мероприятий программ в 2011 году были предусмотрены средства в объеме 7469,4 млн. рублей.

Более 74 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Саратовской области на реализацию целевых программ в 2011 году, приходилось на финансирование 6 целевых программ: долгосрочная областная целевая программа «Развитие транспортного комплекса Саратовской области на 2010-2015 годы» (32,3 %); областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008-2012 годы» (17,2 %); областная целевая программа «Развитие культуры» на 2009-2012 годы» (7 %); долгосрочная целевая программа «Дополнительные меры по улучшению демографической ситуации в Саратовской области» на 2011-2013 годы (6,5 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Саратовской области» на 2011-2015 годы (5,9 %); областная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2009-2011 годы» (5,7 процента).

За 2011 год кассовое исполнение мероприятий программ составило 7354,0 млн. рублей (от предусмотренного финансирования на 2011 год - 98,5 процента).

В 2012 году в Саратовской области действовали 44 областные целевые программы. На финансирование в 2012 году мероприятий программ предусмотрены средства в объеме 7409,5 млн. рублей.

Более 60 % бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете Саратовской области на реализацию программ в 2012 году, приходилось на финансирование 5 целевых программ: долгосрочная областная целевая программа «Развитие транспортного комплекса Саратовской области на 2010-2015 годы» (29 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Саратовской области» на 2011-2015 годы (9,8 %); областная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Саратовской области на 2008-2012 годы» (8,6 %); долгосрочная областная целевая программа «Развитие системы дошкольного образования Саратовской области» на 2012-2015 годы (7,3 %); долгосрочная областная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями» на 2012-2014 годы (5,4 процента).

За 2012 год кассовое исполнение мероприятий программ составило 6417,2 млн. рублей (от предусмотренного финансирования на 2012 год - 86,6 процента).

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

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

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» распоряжением правительства Саратовской области от 30 декабря 2010 года № 468-Пр (с изменениями) утверждена Программа правительства Саратовской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2011-2013 годов.

Распоряжением правительства Саратовской области от 17 марта 2011 года № 59-ПР утвержден План мероприятий по реализации программы правительства Саратовской области по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2011-2013 годов (далее - План мероприятий).

Анализ выполнения Плана мероприятий показал, что все запланированные к проведению в 2011-2012 годах мероприятия в основном выполнены.

С августа 2013 года действует постановление правительства Саратовской области от 25 июля 2013 года № 362-П «Об утверждении Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Саратовской области, их формирования и реализации, проведения оценки эффективности реализации государственных программ Саратовской области».

Показатель «Доля средств бюджета субъекта Российской Федерации, распределенных между бюджетными программами с учетом оценок их результативности» за 2010-2012 годы и за 9 месяцев 2013 года оставался в Саратовской области на низком уровне и характеризовался отрицательной динамикой: 11,8 % - в 2010 году, 11 % - в 2011 году и 9,4 % - в 2012 году, 8,6 % - за 9 месяцев 2013 года. Оценка данного показателя в проверяемом периоде производилась на основании данных министерства финансов Саратовской области об объеме расходов по целевым программам, включая федеральные и региональные целевые программы, и общем объеме расходов бюджета Саратовской области.

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

	(%)			
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	9 мес. 2013 г.
Показатель 2.1 «Коэффициент качества (точности) планирования и прогнозирования государственного долга субъекта Российской Федерации» (план/факт)	1,0	1,0	1,0	1,1
Показатель 2.2 «Коэффициент покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации»	1,5	1,7	1,6	1,8
Показатель 2.3 «Отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений», %	23,8	18,4	16,5	8,8
Показатель 2.4 «Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», %	3,7	3,2	3,9	3,1
Показатель 2.5 «Коэффициент изменения расходов на обслуживание государственного долга», % (темпы прироста в %)	17,6	-3,4	29,7	24,7
Показатель 2.6 «Коэффициент просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации», %	0,00	0,00	0,00	0,00
Показатель 2.7 «Коэффициент стоимости долговых обязательств субъекта Российской Федерации», %	11,0	7,8	11,1	6,5
Показатель 2.8 «Коэффициент кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации (отношение кредиторской задолженности субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета)»	2,2	0,8	1,0	-
Показатель 2.9 «Уровень заимствований субъекта Российской Федерации»	0,98	1,04	1,01	-
Показатель 2.10 «Доля расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации», %	6,8	10,2	7,3	2,2
Показатель 2.11 «Коэффициент капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации», %	6,5	10,0	7,1	2,0
Показатель 2.12 «Коэффициент финансирования социально значимых и первоочередных расходов», %	84,96	83,69	87,23	90,31
Показатель 2.13 «Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации», %	21,85	19,60	18,35	21,3
Показатель 2.14 «Качество (точность) прогнозирования доходов бюджета субъекта Российской Федерации» (факт/план)	0,96	0,99	0,96	-

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

- увеличением коэффициента покрытия долговых обязательств субъекта Российской Федерации (отношения суммы привлеченных в течение финансового года долговых обязательств к сумме погашенных в течение года долговых обязательств) с 1,5 в 2010 году до 1,7 в 2011 году и уменьшением до 1,6 в 2012 году;

- уменьшением отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к его доходам за вычетом безвозмездных поступлений с 23,8 % в 2010 году до 18,4 % в 2011 году и 16,5 % в 2012 году;

- уменьшением отношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации к расходам его бюджета (за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) с 3,7 % в 2010 году до 3,2 % в 2011 году и увеличением отношения до 3,9 % в 2012 году. Данный показатель снизился до 3,1 % за 9 месяцев 2013 года;

- увеличением коэффициента изменения расходов на обслуживание государственного долга с (-)3,4 % в 2011 году до 29,7 % в 2012 году;

- увеличением коэффициента стоимости долговых обязательств (отношения разницы между расходами на обслуживание государственного долга и расходами на обслуживание бюджетных кредитов к сумме рыночного долга) с 7,8 % в 2011 году до 11,1 % в 2012 году;

- превышением допустимого уровня заимствований субъекта Российской Федерации (отношения объема заимствований к сумме дефицита и объема средств, направленных на погашение долговых обязательств) в 2011 году (в 1,04 раза) и 2012 году (в 1,01 раза);

- снижением доли расходов инвестиционного характера в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации в 2012 году (7,3 %) и за 9 месяцев 2013 года (2,2 %) по сравнению с показателем 2011 года (10,2 %);

- снижением коэффициента капитальных вложений бюджета субъекта Российской Федерации в основные фонды субъекта Российской Федерации с 10 % в 2011 году до 7,1 % в 2012 году и 2 % за 9 месяцев 2013 года;

- уменьшением доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в общем объеме доходов бюджета субъекта Российской Федерации с 21,85 % в 2010 году до 19,6 % в 2011 году, 18,35 % в 2012 году и увеличением показателя до 21,3 % за 9 месяцев 2013 года.

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

- доля расходов бюджета Саратовской области на реализацию федеральных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета составляет 8,3 % в 2010 году, 8,9 % - в 2011 году, 8,4 % - в 2012 году, 5,9 % - за 9 месяцев 2013 года, т.е. за 2012 год и за 9 месяцев 2013 года она была ниже, чем в 2011 году;



- доля расходов бюджета Саратовской области на реализацию региональных целевых программ в общем объеме расходов областного бюджета снизилась с 11,7 % в 2010 году до 9,4 % в 2012 году и до 8,6 % за 9 месяцев 2013 года.

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

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

Оценка качества осуществляется по следующим шести направлениям управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации: качество бюджетного планирования (по 7 показателям); качество исполнения бюджета (по 7 показателям); качество управления долговыми обязательствами (по 6 показателям); финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями (по 8 показателям); качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг (по 10 показателям); степень прозрачности бюджетного процесса (по 8 показателям). Кроме того, осуществляется оценка соблюдения субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса (по 11 показателям).

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

По результатам оценки качества управления региональными финансами Саратовская область в 2010 году отнесена к числу субъектов Российской Федерации с надлежащим качеством управления региональными финансами (присвоена II степень качества).

В 2011 году Саратовская область отнесена к числу субъектов Российской Федерации с низким качеством управления региональными финансами (присвоена III степень качества).

По результатам оценки качества управления региональными финансами Саратовская область в 2012 году отнесена к числу субъектов Российской Федерации с надлежащим качеством управления региональными финансами (присвоена II степень качества).

В связи с тем, что Саратовская область в период 2010-2012 годов не являлась получателем субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов и не участвовала в конкурсном отборе субъектов Российской Федерации на их получение, оценка результатов, достигнутых Саратовской областью в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, Минфином России не проводилась (письмо министерства финансов Саратовской области от 25 декабря 2013 года № 02-01-06/3798).

### **2.3. Рейтинги социально-экономического положения субъекта Российской Федерации в проверяемый период, присвоенные Министерством регионального развития Российской Федерации и крупными агентствами**

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

По значению сводного индекса социально-экономического положения региона Саратовская область в 2010 и 2012 годах находилась среди регионов, имевших положение хуже среднероссийского, число которых в группе составляло от 50 до 56 регионов. В 2011 году Саратовская область находилась среди регионов, имевших положение лучше среднероссийского.

По индексу «Реальный сектор экономики» в 2010-2011 годах Саратовская область находилась в группе регионов, имевших положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в указанной группе - 38). В 2012 году Саратовская область переместилась в группу регионов с положением хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе - 41).

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

По индексу «Бюджетная система» в 2010-2012 годах Саратовская область имела положение хуже среднероссийского уровня (число регионов в этой группе в 2010-2011 годах составило 57, в 2012 году - 66).

По индексу «Доходы и занятость населения» Саратовская область в 2010-2011 годах имела положение лучше среднероссийского уровня (число регионов в этой группе - 27), в 2012 году - хуже среднероссийского.

#### **2.4-2.5. Состояние и тенденции социально-экономического развития Саратовской области в условиях проводимой региональной долговой политики. Анализ факторов, послуживших причиной воздействия на полученный результат по ключевым показателям и приоритетным направлениям социально-экономического развития Саратовской области**

Данные, характеризующие уровень социально-экономического развития Саратовской области в 2010-2012 годах, представлены в таблице:

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность населения, тыс. чел.	2519,3	2508,8	2503,3
Валовой региональный продукт, млн. руб.	376200,0	427300,0	476900,0
Индекс физического объема ВРП, %	102,1	108,0	105,0
Индекс промышленного производства, %	110,3	109,5	104,1
Продукция сельского хозяйства, млн. руб.	70657,0	89475,0	89211,0
Индекс производства продукции сельского хозяйства, %	77,4	134,8	87,4
Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», млн. руб.	38700,0	46600,0	52500,0
Индекс объема работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», %	116,5	110,6	101,7
Инвестиции в основной капитал по полному кругу организаций, млн. руб.	80000,0	101400,0	117600,0
Индекс физического объема, %	115,1	117,6	108,0
Иностранные инвестиции, млн. долл. США	150,5	172,1	186,9
Оборот розничной торговли, млн. руб.	184000,0	214500,0	243900,0
Оборот общественного питания, млн. руб.	7700,0	8600,0	9000,0
Объем платных услуг населению, млн. руб.	53800,0	65100,0	68400,0
Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря, тыс. чел.	18,7	17,5	14,2
в % к экономически активному населению	1,3	1,3	1,1
Среднедушевые денежные доходы населения в месяц:			
номинальные, тыс. руб.	12,2	13,1	14,2
реальные, %	108,8	99,7	104,3
Начисленная средняя заработная плата одного работника:			
номинальная, тыс. руб.	14,55	16,2	18,8
реальная, %	104,2	102,9	110,4
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	66395,6	75708,7	79177,7
в % к ВРП	17,65	17,72	16,61
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	75249,4	84158,39	86990,5
в % к ВРП	19,5	19,7	18,2
Профицит (+)/ дефицит (-) консолидированного бюджета, млн. руб.	-8853,8	-8450,2	-7812,8
Внешнеторговый оборот, млн. долл. США	2452,4	2505,0	4656,3
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	103,15	110,04	102,5

#### **Валовой региональный продукт**

В Саратовской области ВРП на душу населения составил: в 2010 году - 148,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 170,0 тыс. рублей на человека,

в 2012 году - 190,3 тыс. рублей на человека. В среднем по Российской Федерации этот показатель составлял: в 2010 году - 263,8 тыс. рублей на человека, в 2011 году - 316,6 тыс. рублей на человека, в 2012 году - 436,8 тыс. рублей на человека. Столь значительное различие обусловлено тем, что Саратовская область относится к регионам с высокой долей сельского хозяйства в структуре ВРП (15 %), что в два раза превышает показатель по Приволжскому федеральному округу и в 3,2 раза выше, чем по России.

Кроме того, из-за снижения показателей по сельскому хозяйству вследствие неблагоприятных климатических условий в 2010 и 2012 годах недополучены ВРП от 9 до 15 млрд. рублей.

Значительный вклад в создание ВРП Саратовской области вносят основные пять видов деятельности - промышленное производство, сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля. Эти виды деятельности составляют 76,1 % в структуре ВРП (по данным за 2011 год).

#### Промышленное производство

В 2010 году по Саратовской области индекс промышленного производства составил 110,3 % относительно 2009 года, в 2011 году - 109,5 % к 2010 году, в 2012 году - 104,1 % к 2011 году.

Индекс промышленного производства за январь-сентябрь 2013 года по видам экономической деятельности, характеризующим промышленное производство, составил 100,6 % к 2012 году.

#### Сельское хозяйство

Индекс производства продукции сельского хозяйства составил в 2010 году 77,4 % к предыдущему году, в 2011 году - 134,8 %, в 2012 году - 87,4 %, за девять месяцев 2013 года индекс производства продукции сельского хозяйства составил 95,4 % в сопоставимой оценке к январю-сентябрю 2012 года.

Снижение объемов в 2010 и 2012 годах обусловлено неблагоприятными погодными условиями, периодически имеющими место в зоне рискованного земледелия, к которой относится регион.

#### Строительство

Индекс производства объема выполненных работ по виду деятельности «Строительство» составил в 2010 году 116,5 % к уровню предыдущего года, в 2011 году - 110,6 %, в 2012 году - 101,7 %. За 9 месяцев 2013 года индекс увеличился на 20,2 % по сравнению с соответствующим периодом 2012 года.

Одним из приоритетных направлений развития строительного комплекса области является строительство жилья. В регионе сохраняется положительная динамика по строительству и вводу в эксплуатацию жилья.

В 2010 году в регионе введены в действие жилые дома общей площадью 1144,3 тыс. кв. м (101,3 % к уровню 2009 года), в 2011 году - 1169,6 тыс. кв. м (102,2 %), в 2012 году - 1235,9 тыс. кв. м (105,7 процента).

В январе-сентябре 2013 года введены в эксплуатацию жилые дома общей площадью 606,8 тыс. кв. м, или 103,7 % к уровню января-сентября 2012 года.

### Инвестиции

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по полному кругу предприятий и организаций составил: за 2010 год - 115,1 % к уровню 2009 года, за 2011 год - 117,6 %, за 2012 год - 108 %. В январе-сентябре 2013 года в реальном секторе экономики и социальной сфере области освоены 67,1 млрд. рублей инвестиций в основной капитал, что больше на 3,2 % к уровню января-сентября 2012 года.

Объем иностранных инвестиций в Саратовскую область увеличился со 150,5 млн. долл. США в 2010 году до 186,9 млн. долл. США в 2012 году, или в 1,24 раза.

В январе-сентябре 2013 года в экономику области поступили 113,4 млн. долл. США иностранных инвестиций, что на 25 % меньше по сравнению с январем-сентябрем 2012 года.

Вложения от иностранных инвесторов в основном направлялись в организации, осуществляющие обрабатывающие производства, добычу полезных ископаемых, операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление услуг.

Наиболее активными странами-инвесторами были Кипр, Франция и Сейшелы (83,9 % от общего объема поступивших инвестиций).

### Внеэкономическая деятельность

Доля экспорта во внешнеторговом обороте Саратовской области составила: в 2010 году - 74,4 %, в 2011 году - 70,2 %, в 2012 году - 83,6 %. Основа экспорта области - это продукты перегонки нефти.

Торговыми партнерами Саратовской области при экспорте являлись: в 2010 году 71 страна, в 2011 году - 66 стран, а в 2012 году - 79 стран. Доля стран дальнего зарубежья в товарообороте региона в 2010 году составила 84,2 %, в 2011 году - 88,8 %, в 2012 году - 89,3 процента.

Основной поток экспортных поставок из Саратовской области в 2010-2012 годах направлялся на европейский рынок.

### Потребительский рынок

Оборот розничной торговли за 2012 год сложился в сумме 243,9 млрд. рублей и вырос по сравнению с 2011 годом на 13,7 %. За январь-сентябрь 2013 года оборот розничной торговли составил 194,0 млрд. рублей с ростом на 2,7 % по сравнению с аналогичным периодом 2012 года.

Оборот общественного питания в Саратовской области за 2012 год составил 9,0 млрд. рублей, что на 2,1 % больше, чем в 2011 году.

Индекс потребительских цен в Саратовской области за 2012 год составил 102,5 % к уровню 2011 года.

#### Финансы

В проверяемом периоде имело место увеличение доходов консолидированного бюджета Саратовской области. Однако удельный вес доходов консолидированного бюджета Саратовской области в ВРП снизился в 2012 году по сравнению с 2010 годом с 17,65 % до 16,6 %. Доля в ВРП расходов консолидированного бюджета снизилась с 19,5 % в 2010 году до 18,2 % в 2012 году.

#### Уровень жизни населения. Труд и занятость

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

Среднедушевые денежные доходы населения в реальном исчислении увеличились с 99,7 % в 2011 году до 104,3 % в 2012 году.

Показатели регистрируемой безработицы за последние 10 лет снизились до минимальных значений. Темпы снижения безработицы замедлились.

#### Демография

Для демографического развития области характерны суженное воспроизводство населения, деформация возрастной структуры и, как следствие, старение населения. Так, численность населения области на конец 2010 года составляла 2519,3 тыс. человек, 2011 года - 2508,8 тыс. человек, за 2012 год - 2503,3 тыс. человек.

Реализация приоритетного национального проекта «Здравоохранение» и Плана мероприятий по улучшению социально-демографической ситуации в Саратовской области на 2011-2015 годы позволили сократить в 2012 году смертность до 14,3 человека на 1000 человек населения, увеличить рождаемость до 11,4 человека на 1000 человек населения. Это позволило в 2012 году уменьшить естественную убыль населения до 2,9 человека на 1000 человек населения.

#### **2.6. Результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825**

Оценка Министерством регионального развития Российской Федерации эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2011 годы осуществлялась в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года

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

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

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2010 и 2012 годы проводилась Министерством регионального развития Российской Федерации в соответствии с Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, на основании информации федеральных органов исполнительной власти (Росстат, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минприроды России, ФСО России, МВД России, Минфина России, Федерального казначейства и др.) и докладов руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов.

Доклады губернатора Саратовской области о достигнутых в 2010-2012 годах значениях показателей и их планируемых значениях на 3-летний период направлялись в Министерство регионального развития Российской Федерации ежегодно в установленные сроки.

Согласно докладам Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2010 и 2011 года по результатам комплексной оценки эффективности и достигнутому общему уровню эффективности Саратовская область в 2010 году занимала 15 место в рейтинге регионов России, в 2011 году - 43 место в рейтинге (из 83 субъектов Российской Федерации).

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

Согласно докладу Министерства регионального развития Российской Федерации об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года по результатам комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2012 год Саратовская область заняла 75 место.

Возражения, замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия не поступали.

### **Выводы**

**1.** Государственный долг Саратовской области увеличился с 15485,5 млн. рублей по состоянию на 1 января 2010 года до 40822,4 млн. рублей по состоянию на 1 октября 2013 года, т.е. в 2,6 раза. По оперативным данным об исполнении бюджета Саратовской области за 2013 год государственный долг области составил 44322,4 млн. рублей. Коэффициент долговой нагрузки области увеличился с 6,1 % в 2010 году до 8 % в 2012 году.

**2.** Объем доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений вырос с 33340,6 млн. рублей в 2010 году до 42777,5 млн. рублей в 2012 году, или на 28,3 %. По оперативным данным об исполнении бюджета Саратовской области за 2013 год объем доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений составил 43315,4 млн. рублей. Отношение объема государственного долга Саратовской области к общему годовому объему налоговых и неналоговых доходов на 1 января 2014 года составило 102,3 процента.

Расходы областного бюджета в 2010 году увеличились с 59859,5 млн. рублей до 69490,2 млн. рублей в 2012 году, или на 16,1 %. Если в 2010 году годовой объем налоговых и неналоговых доходов областного бюджета покрывал первоочередные и социально значимые расходы Саратовской области на 70,2 %, то в 2012 году - на 73,6 %. Значение данного показателя за 9 месяцев 2013 года составляет 74,2 процента.

**3.** В нарушение статьи 106 Бюджетного кодекса в 2011 и 2012 годах фактические объемы заимствований Саратовской области превысили объ-



емы средств областного бюджета, направленных на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, на 768,8 млн. рублей и 331,7 млн. рублей, соответственно, или на 4,1 % в 2011 году и 1,8 % в 2012 году.

Данное превышение вызвано невыполнением бюджетных назначений 2012 года по налоговым доходам областного бюджета на 1,5 млрд. рублей и необходимостью исполнить в полном объеме первоочередные и социально значимые обязательства.

Следует отметить, что Бюджетным кодексом предоставляется возможность пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета (часть 2 статьи 93.6).

4. Расходы на обслуживание государственного долга Саратовской области составили 2088,3 млн. рублей в 2010 году, 2018,4 млн. рублей - в 2011 году, 2618,1 млн. рублей - в 2012 году, 1406,8 млн. рублей - за 9 месяцев 2013 года, таким образом значительный рост указанных расходов имел место в 2012 году на 29,7 % по сравнению с 2011 годом. При этом за счет проведенного замещения банковских кредитов бюджетными экономия расходов на обслуживание государственного долга составила 153,0 млн. рублей в 2012 году и 78,8 млн. рублей в 2013 году.

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

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

6. Структура государственного долга Саратовской области по видам долговых обязательств в проверяемом периоде изменилась. На 1 января

2010 года 90,3 % от общего объема государственного долга приходилось на банковские кредиты и 8,4 % - на бюджетные кредиты.

На 1 октября 2013 года доля бюджетных кредитов в структуре государственного долга области возросла до 47,2 %, доля банковских кредитов уменьшилась и составила 52,8 % в структуре государственного долга.

7. Планом мероприятий по снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов, утвержденным постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П (в редакции постановления правительства Саратовской области от 29 мая 2012 года № 261-П) и одобренным Минфином России, введен мораторий на предоставление государственных гарантий до 2016 года включительно.

8. Анализ реализации областных целевых программ показал снижение количества областных целевых программ с 45 в 2010 году до 44 в 2012 году. Одновременно уменьшился и объем финансирования мероприятий программ с 8775,2 млн. рублей в 2010 году до 7409,5 млн. рублей в 2012 году. Доля расходов на реализацию программ за счет средств областного бюджета в общей структуре расходов бюджета Саратовской области также сократилась: с 11,8 % в 2010 году до 9,4 % в 2012 году.

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

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал за период 2010-2012 годов снижается с 115,1 % в 2010 году до 108 % в 2012 году.

В то же время объем иностранных инвестиций значительно увеличился в 2012 году - в 1,2 раза по сравнению с 2010 годом.

Объем иностранных инвестиций, поступивших в экономику Саратовской области в январе-сентябре 2013 года, составил 113,4 млн. долл. США, что составляет 75 % по сравнению с январем-сентябрем 2012 года.

За 2010-2012 годы внешнеторговый оборот увеличился в 1,9 раза - с 2452,4 млн. долл. США в 2010 году до 4656,3 млн. долл. США в 2012 году.

В 2011 и 2012 годах вырос оборот розничной торговли Саратовской области по сравнению с предыдущими годами (на 16,6 % и на 13,7 %, соответственно), оборот общественного питания (на 11,7 % и на 4,7 %), объем платных услуг населению (на 21 % и на 5,1 %, соответственно).

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

- сокращение индекса промышленного производства: в 2010 году - 110,3 %, в 2011 году - 109,5 %, в 2012 году - 104,1 %;

- значительные изменения индекса производства продукции сельского хозяйства: в 2010 году - 77,4 %, в 2011 году - 134,8 % и в 2012 году - 87,4 процента.

Реальные среднедушевые денежные доходы населения в месяц к предыдущему году составили: 108,8 % - в 2010 году, 99,7 % - в 2011 году, 104,3 % - 2012 году. За указанные годы реальная начисленная средняя заработная плата одного работника составила к предыдущему году: 104,2 %, 102,9 %, 110,4 %, соответственно.

При этом номинальная начисленная средняя заработная плата одного работника составила в 2010 году 14,6 тыс. рублей, в 2011 году - 16,2 тыс. рублей, в 2012 году - 18,8 тыс. рублей.

Численность официально зарегистрированных безработных на конец декабря сократилась с 18,7 тыс. человек в 2010 году до 14,2 тыс. человек в 2012 году, или на 24,1 процента.

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

По итогам 2010 и 2012 годов Минфином России Саратовской области была присвоена II степень качества управления региональным финансами (надлежащее качество управления), в 2011 году - III степень качества (низкое качество управления).

В соответствии с оценкой значений показателей достигнутого уровня эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, проводимой Министерством регионального развития Российской Федерации, по итогам работы за 2010 год Саратовская область занимала 15 место в рейтинге регионов России, в 2011 году - 43 место, в 2012 году - 75 место.

**11.** В ходе анализа реализации положений регионального законодательства установлена необходимость повышения внутреннего контроля за исполнением положений регионального законодательства, выполнением планов мероприятий по повышению налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов в консолидированный бюджет Саратовской области; снижению долговой нагрузки на областной бюджет Саратовской области на период 2012-2016 годов, утвержденных постановлением правительства Саратовской области от 29 марта 2011 года № 165-П (в редакции постановления правительства Саратовской области от 29 мая 2012 года № 261-П).

**12.** Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ долговой политики свидетельствует о том, что при сохраняющихся динамике и соотношении основных показателей: собственные доходы, расходы областного бюджета, дефицит бюджета, объемы заимствований и погашения долговых обязательств, расходы на обслуживание государственного долга - объем государственного долга области, коэффициент долговой на-

грузки областного бюджета не могут принципиально измениться в положительную сторону.

При этом определяющим фактором является превышение в рассматриваемом периоде объема расходов областного бюджета над объемом налоговых и неналоговых доходов.

### **Предложения**

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

### **Рекомендации**

**1.** В целях повышения эффективности долговой политики, проводимой субъектом Российской Федерации, рекомендовать правительству Саратовской области:

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

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

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

- в целях повышения эффективности бюджетных расходов обеспечить переход на программно-целевой принцип организации деятельности органов исполнительной власти Саратовской области, составления и утверждения областного бюджета;

- рассмотреть вопрос об оптимизации структуры государственного долга Саратовской области, имея в виду использование механизма выпуска государственных ценных бумаг;

- в целях финансирования возникающих кассовых разрывов при исполнении бюджета Саратовской области целесообразно использовать внедряемый на федеральном уровне инструмент предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета Саратовской области.

2. Направить информационное письмо губернатору Саратовской области В.В. Радаеву.

3. 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  
Саратовской области**

**С.И. ХАРЧЕНКО**

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

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

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

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

## **ОТЧЕТ**

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

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

#### **Предмет аудита эффективности**

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

#### **Объект контрольного мероприятия**

Администрация Смоленской области (г. Смоленск).

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

#### **Цели аудита эффективности**

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

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

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

### **Результаты аудита эффективности**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Согласно статье 107 Бюджетного кодекса предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

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

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

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

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

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

В соответствии со статьей 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

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

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

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

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

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

ваний Смоленской области и программу государственных гарантий Смоленской области.

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

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

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

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

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

- мониторинга состояния и структуры государственного долга Смоленской области, ежемесячного представления информации о государственном и муниципальном долге в Минфин России;
- мониторинга поступлений доходов, прогнозов расходов по заявкам главных распорядителей бюджетных средств и ежегодного анализа долговой нагрузки на областной бюджет, что позволило рассчитать даты потребности заимствований или осуществить досрочное их погашение в течение года, не допускать наступления «пиковых платежей»;
- финансирования плановых бюджетных мероприятий за счет временно свободных остатков средств бюджета, что позволило отодвинуть сроки за-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.5. Оценка эффективности долговой политики, проводимой Смоленской областью**

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

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

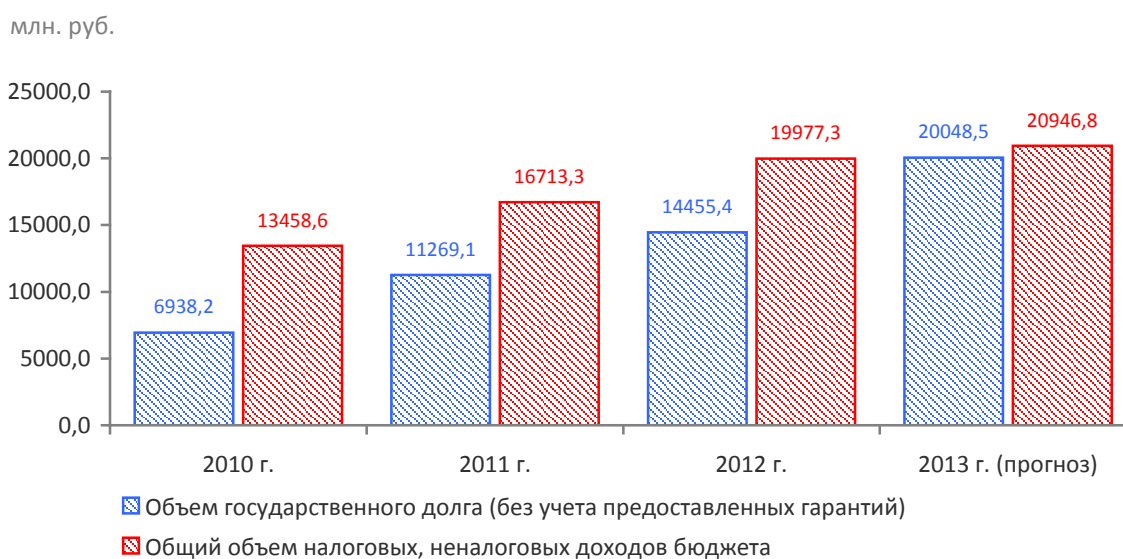
долговой политики Смоленской области содержатся в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

### Критерий 1. Уровень долговой нагрузки и платежеспособности Смоленской области

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

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

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



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

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

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

Коэффициент долговой нагрузки области представлен на диаграмме:

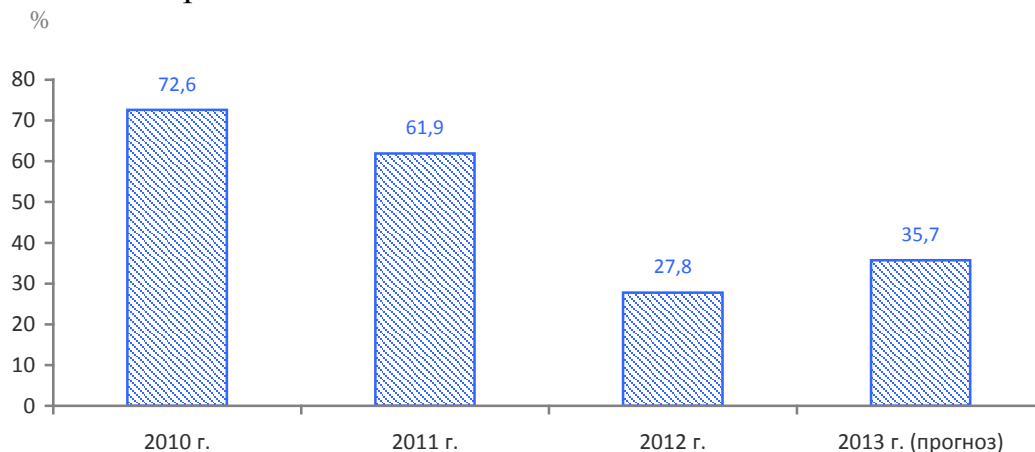


Показатель 1.3 «Коэффициент изменения долговой нагрузки Смоленской области» отражает темпы прироста государственного долга Смоленской области, показывает динамику изменения долговой нагрузки: в 2010 году - 72,6 %, в 2011 году - 61,9 %, в 2012 году - 27,8 процента.

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

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

Коэффициент изменения долговой нагрузки Смоленской области представлен на диаграмме:





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

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

(млн. руб.)

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

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

(млн. руб.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Долговые обязательства Смоленской области в виде бюджетных кредитов

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

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

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

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

### Долговые обязательства Смоленской области по кредитам, полученным от кредитных организаций

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Долговые обязательства Смоленской области по предоставленным государственным гарантиям

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

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

Предоставление государственных гарантий в следующих объемах:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Оценка уровней эффективности долговой политики**

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

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

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

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

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

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

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

### **1.6. Кредитные рейтинги Смоленской области**

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

\* По предварительным данным.

### Валовой региональный продукт

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

### Промышленное производство

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

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

### Сельское хозяйство

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

### Строительство

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

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

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

### Инвестиции. Основные фонды

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

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

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

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

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

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

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

- налоговые льготы (освобождение от уплаты налога на имущество организаций, снижение налоговой ставки по налогу на прибыль организаций на 4,5 процентного пункта в отношении налога, зачисляемого в областной бюджет);
- сопровождение инвестиционных проектов, предусматривающее оказание содействия инвестору в выборе инвестиционной площадки для размещения производства;
- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, инвесторам;
- методическая, информационная, организационная поддержка субъектов инвестиционной деятельности и другие.

### Внешекономическая деятельность

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

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

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

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

Крупнейшими торговыми партнерами Смоленской области являются Республика Беларусь и Украина.

### Потребительский рынок

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

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

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

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

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

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

#### Финансы

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

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

#### Уровень жизни населения. Труд и занятость

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

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

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

#### Демография

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Замечания**

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

### **Выводы**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Предложения**

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

### **Рекомендации**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Т.Н. МАНУЙЛОВА**

**Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Смоленской области**

**А.В. ЦИГАНКОВ**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2014 года № 18К (964) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.*

*Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки»**

**Основание для проведения мероприятия:** поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 года № Пр-1390, пункт 2.9.5.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет мероприятия**

1. Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие научные исследования и разработки.

2. Программы научных исследований в Российской Федерации, утверждаемые Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, определяющие приоритеты государственной политики, цели, задачи, принципы формирования и реализации, мероприятия, целевые показатели (ориентиры) в сфере осуществления научных исследований и разработок.

3. Распоряжения, финансовая отчетность, иные документы и материалы главных распорядителей средств федерального бюджета, отражающие операции со средствами федерального бюджета, направленными на научные исследования и разработки.

4. Использование средств федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета на научные исследования и разработки и достигнутые результаты.

## **Цели мероприятия**

1. Анализ обоснованности параметров федерального бюджета, оценка целевого характера и эффективности расходования главными распорядителями и подведомственными учреждениями средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки.

2. Определение соответствия достигнутых результатов расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки, установленным целям и задачам обеспечения государственных и общественных нужд.

## **Объекты мероприятия**

Федеральные органы государственной власти и иные получатели бюджетных средств, производившие расходование средств федерального бюджета на научные исследования и разработки.

**Исследуемый период:** 2012-2013 годы.

**Сроки проведения мероприятия:** январь-март 2014 года.

## **Результаты мероприятия**

В рамках проведенного мероприятия дана оценка деятельности главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета без учета научных исследований и разработок, финансируемых по закрытым статьям федерального бюджета, в связи с тем, что указанная информация является предметом ежеквартальных докладов Президенту Российской Федерации Межведомственной рабочей группой при Президенте Российской Федерации по контролю за выполнением государственного оборонного заказа и реализацией государственной программы вооружения, образованной в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 октября 2012 года № 472-рп.

**Цель 1. Анализ обоснованности параметров федерального бюджета, оценка целевого характера и эффективности расходования главными распорядителями и подведомственными учреждениями средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки**

**1.1. Анализ процедуры планирования бюджетных ассигнований и обоснованности параметров федерального бюджета в отношении средств, выделенных на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах**

В 2012 и 2013 годах в федеральных законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривались расходы федерального бюджета на фундаментальные исследования по подразделу 0110 бюджетной классификации расходов Российской Федерации

и на прикладные научные исследования по 12 подразделам бюджетной классификации расходов Российской Федерации в областях:

- общегосударственных вопросов (подраздел 0112);
- национальной обороны (подраздел 0208);
- национальной безопасности и правоохранительной деятельности (подраздел 0313);
- национальной экономики (подраздел 0411);
- жилищно-коммунального хозяйства (подраздел 0504);
- охраны окружающей среды (подраздел 0604);
- образования (подраздел 0708);
- культуры, кинематографии (подраздел 0803);
- здравоохранения (подраздел 0908);
- социальной политики (подраздел 1005);
- физической культуры и спорта (подраздел 1104);
- средств массовой информации (подраздел 1203).

Кроме того, расходы федерального бюджета 6 главных распорядителей бюджетных средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (вид расходов 241) в федеральных законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период были предусмотрены по подразделам 0107 «Обеспечение проведения выборов и референдумов», 0113 «Другие общегосударственные вопросы», 0308 «Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)», 0907 «Санитарно-эпидемиологическое благополучие», 0909 «Другие вопросы в области здравоохранения».

В 2012 году в рамках вышеуказанных подразделов бюджетной классификации расходов 76 главным распорядителям бюджетных средств были выделены бюджетные ассигнования в сумме 339515,9 млн. рублей, в 2013 году - 75 главным распорядителям бюджетных средств в сумме 397898,5 млн. рублей.

Результаты контрольных мероприятий в части проектировок и исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2012 и 2013 годах в главных распорядителях средств федерального бюджета, свидетельствуют о том, что при формировании федерального бюджета на 2012 и 2013 годы в основном учтены направления научных исследований и разработок, определенные в соответствии со стратегическими документами социально-экономического развития Российской Федерации (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники

в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации», Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р, указы Президента Российской Федерации, в том числе от 7 мая 2012 года), а также стратегическими документами развития соответствующих отраслей экономики в части вопросов научных исследований и разработок.

В формировании федерального бюджета в части расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования на 2012 год участвовали 36 субъектов бюджетного планирования (главных распорядителей бюджетных средств), в 2013 году - 34. В 2012 году самостоятельными субъектами бюджетного планирования являлись 24 главных распорядителя бюджетных средств, 12 - осуществляли указанные функции в отношении 40 главных распорядителей бюджетных средств; в 2013 году - 21 главный распорядитель бюджетных средств, 13 - осуществляли указанные функции в отношении 41 главного распорядителя бюджетных средств.

Организационной и методической основой при составлении проектов бюджетов служили требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, Положения о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010.

Процедура планирования бюджетных ассигнований в 2012 и 2013 годах регламентировалась письмами Минфина России (от 15 июля 2011 года № 16-01-08/70 и от 12 июля 2012 года № 16-01-08/55), содержащими методические рекомендации и указания по данному вопросу (далее - Методические указания).

При планировании расходов бюджета использовался принцип распределения установленных Минфином России предельных объемов бюджетных ассигнований с учетом отраслевых особенностей, установленных Методическими указаниями. С учетом указанных подходов для субъектов бюджетного планирования Минфином России определялись предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на текущий финансовый год, первый и второй год планового периода. Для организации дальнейшей работы субъекты бюджетного планирования доводили до главных распорядителей бюджетных средств предельные объемы бюджетных ассигнований и указания по работе по проекту федерального бюджета.

Главные распорядители бюджетных средств и самостоятельные субъекты бюджетного планирования формировали возвратное распределение бюджетных ассигнований на 2012 и 2013 годы, первый и второй год пла-



нового периода по кодам классификации расходов бюджетов на основании доведенных Минфином России и субъектами бюджетного планирования предельных объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета с предоставлением плановых реестров расходных обязательств на очередной финансовый год и плановый период и подтверждающих обоснований бюджетных ассигнований, в которых приведены обоснования бюджетных ассигнований по расходным полномочиям, в том числе: «Проведение фундаментальных научных исследований» и «Проведение прикладных научных исследований» с указанием сведений о непосредственных и конечных результатах исполнения расходных полномочий.

В соответствии с графиками подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых ежегодно при составлении проекта федерального бюджета и утверждаемых Правительством Российской Федерации, и Методическими указаниями субъектами бюджетного планирования в Минфин России были направлены согласованные с главными распорядителями бюджетных средств предложения по распределению бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период и комплекты документов, разрабатываемых при составлении проектов федерального бюджета, предусмотренные Методическими указаниями на соответствующий финансовый год.

Сводная информация о расходах проекта федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения представлялась Минфином России в виде приложения «Расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения (аналитическая группировка)» к пояснительной записке к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Указанное приложение формировалось на основании предложений по объемам ассигнований на научные исследования и разработки, которые вносились в Минфин России отдельно каждым субъектом бюджетного планирования, а затем представлялись Минфином России вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в Правительство Российской Федерации. После официального принятия федерального закона эти материалы утрачивают свою значимость и дальнейшей юридической силы не имеют.

Минобрнауки России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, инновационной деятельности в научно-технической сфере, в сфере нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, не могло в полной

мере контролировать и координировать расходы федерального бюджета, направляемые на науку по различным разделам и подразделам бюджетной классификации.

Анализ данных, полученных от субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств, показал, что отклонений от установленного порядка и сроков рассмотрения представляемых в Минфин России материалов не имелось. Наличие замечаний Минфина России в отношении предоставленных субъектами бюджетного планирования документов и материалов, являющихся обоснованиями планируемых объемов бюджетных ассигнований и расходных обязательств главных распорядителей бюджетных средств, в ходе данного экспертно-аналитического мероприятия не установлено.

По данным главных распорядителей бюджетных средств, в 90 % случаев законодательно утвержденные расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования на 2012-2013 годы соответствовали заявленным субъектами бюджетного планирования в Минфин России объемам бюджетных ассигнований.

Заявки отдельных главных распорядителей бюджетных средств на финансирование на 2013 год были уменьшены на 5 % в связи с оптимизацией расходов федерального бюджета в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

При формировании показателей федерального закона о федеральном бюджете на 2012 и 2013 годы бюджетные заявки (обоснования бюджетных ассигнований) Минсельхоза России как субъекта бюджетного планирования были учтены не в полном объеме. Так, отклонение бюджетных ассигнований, законодательно утвержденных на выполнение научных исследований и разработок на 2012 год, от бюджетных заявок главных распорядителей средств федерального бюджета в целом составило 1230,6 млн. рублей, или 20,5 % от суммы заявок. При этом по Росрыболовству бюджетная заявка была уменьшена на 970,0 млн. рублей, или на 21,4 %. Отклонение бюджетных ассигнований, законодательно утвержденных на выполнение научных исследований и разработок на 2013 год, от обоснований бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета в целом составило 1000,2 млн. рублей, или 17,0 % от суммы обоснований бюджетных ассигнований.

При формировании проектов федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, а также на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов одновременно с возвратным распределением предельных объемов главные распорядители бюджетных средств представляли перечень несогласованных вопросов с обоснованием предложений по дополнительной потребности к предельным объемам бюджетных ассигнований (по форме приложений к Методическим указаниям).

Так, дополнительная потребность к предельным объемам бюджетных ассигнований на фундаментальные и прикладные научные исследования, заявленная в Минфин России субъектами бюджетного планирования, на 2012 год по 25 главным распорядителям бюджетных средств составила 39258,2 млн. рублей, или 11,8 % от распределенных объемов бюджетных ассигнований, на 2013 год - по 32 главным распорядителям бюджетных средств составила 49924,6 млн. рублей, или 14,3 процента.

По результатам рассмотрения на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам дополнительные потребности в бюджетных ассигнованиях отдельных главных распорядителей бюджетных средств не были поддержаны в силу их недостаточной обоснованности, а также в связи с общими подходами к формированию объема бюджетных ассигнований федерального бюджета с учетом требований оптимизации бюджетных расходов.

Так, Российской академии художеств не выделены дополнительные объемы бюджетных ассигнований на содержание созданного государственного Музея современного искусства в сумме 542,8 млн. рублей, Уральскому отделению Российской академии наук не поддержано выделение дополнительного финансирования на реализацию проекта «GIGA UrB RAS» (создание и ввод в эксплуатацию DVDW-магистрали) в сумме 49,0 млн. рублей, на развитие суперкомпьютерного центра в сумме 150,0 млн. рублей и на увеличение расходов на коммунальные услуги в сумме 56,9 млн. рублей, Российской академии образования не увеличены ассигнования на текущее финансирование подведомственных учреждений.

При формировании проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» было выделено дополнительное финансовое обеспечение по отношению к предельным объемам бюджетных ассигнований в размере 2603,9 млн. рублей из общей потребности в сумме 14802,5 млн. рублей. Не обеспечена дополнительная потребность в сумме 8484,0 млн. рублей на техническое перевооружение, дооснащение уникальных установок, разработку, создание принципиально новых установок, лабораторий/комплексов для проведения фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики Российской Федерации, включая обеспечение ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии организаций-участников.

При планировании бюджетных ассигнований на 2013-2015 годы ГК «Росатом» финансирование трех проектов, направленных на научные исследования, было внесено в перечень несогласованных вопросов. По результатам рассмотрения на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам два проекта на сумму 2510 млн. рублей были одобрены, и в дальнейшем

на их реализацию были предусмотрены бюджетные средства. По итогам рассмотрения проекта «Развитие суперкомпьютеров и грид-технологий» в рамках Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России выделение бюджетных ассигнований в сумме 1700,0 млн. рублей предусмотрено не было.

Российской академии наук не выделены дополнительные ассигнования на приобретение научного оборудования и другие материально-технические нужды, включая содержание федерального имущества, в сумме 4659,2 млн. рублей, на финансовое обеспечение работ по изучению мозга и созданию новых диагностических и лечебных технологий в сумме 111,0 млн. рублей, на финансовое обеспечение работ по совершенствованию системы прогнозирования землетрясений на территории Алтай-Саянского нагорья в сумме 49,0 млн. рублей, на финансовое обеспечение работ по созданию глобальной системы спутникового мониторинга возобновляемых ресурсов в сумме 313,0 млн. рублей, на увеличение расходов на коммунальные услуги подведомственных бюджетных учреждений.

Бюджетные ассигнования, ранее не учтенные в предельных объемах бюджетных ассигнований, предусмотренных нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в основном были включены в проекты федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год.

В отдельных случаях решения по дополнительному выделению достаточно обоснованных бюджетных ассигнований в соответствии с перечнем несогласованных вопросов при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам не принимались.

Так, ФГБУ «Российский гуманитарный научный фонд» перечень несогласованных вопросов в 2012 году и обоснования предложений по дополнительной потребности на сумму 500,0 млн. рублей сформированы в соответствии с протоколом заседания Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2010 года № 52, протоколом заседания Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 20 декабря 2010 года № 7 (раздел 1) и проектом Стратегии инновационного развития России до 2020 года, перечень несогласованных вопросов в 2013 году и обоснования предложений по дополнительной потребности на сумму 498,7 млн. рублей сформированы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № ВП-П8-2535 о ежегодном увеличении общего объема финансирования государственных научных фондов с 2012 по 2018 год.

Не выделены дополнительные объемы бюджетных ассигнований на 2013 год в сумме 54,0 млн. рублей Дальневосточному отделению Российской академии наук на создание по поручениям Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 2 июля 2010 года № ПР-1944 и Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 9 апреля 2011 года № ВП-П8-2300 научного подразделения по изучению истории еврейской культуры (идиш) и еврейского миграционного движения.

Росрыболовство обращалось с просьбой увеличения финансирования рыбохозяйственной науки для расширения исследований как в зоне Российской Федерации, так и за ее пределами, так как существующий объем бюджетного финансирования затрудняет исполнение возложенных на Росрыболовство нормативными актами Правительства Российской Федерации функций по организации комплексного изучения водных биоресурсов с целью увеличения ресурсной базы российского рыбопромыслового флота и укрепления авторитета Российской Федерации в международном рыболовном сообществе. Обоснованный дополнительный объем составлял на 2012 и 2013 годы 970 млн. рублей ежегодно.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2011 года № ВЗ-П11-3481, письмом Минфина России от 31 мая 2011 года № 19 01-09/06 Росрыболовством при формировании бюджетных проектировок на 2012 год подготовлены и направлены предложения по дополнительной потребности в Правительство Российской Федерации и в Минфин России. При формировании федерального бюджета на 2013 год в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2012 года № ВП-П13-1310 Росрыболовством подготовлены и направлены в Минсельхоз России как субъект бюджетного планирования предложения по несогласованным вопросам. Предложения Росрыболовства о дополнительной потребности на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам не поддержаны.

Минкомсвязью России при формировании федерального бюджета на 2012 год в установленном порядке представлялись перечни несогласованных вопросов в Минфин России. Предложение Минкомсвязи России по увеличению бюджетных ассигнований на выполнение НИОКР по одной из позиций не было поддержано, при этом протокол рассмотрения несогласованных вопросов Минфином России не был представлен.

## **1.2. Анализ объемов и направлений расходов главных распорядителей средств федерального бюджета на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах**

В 2012 году общая сумма расходов 76 главных распорядителей бюджетных средств составила 336475,4 млн. рублей, в 2013 году сумма расходов 75 главных распорядителей бюджетных средств составила 395009,5 млн. рублей и по сравнению с 2012 годом увеличилась на 17,4 процента.

Сводные данные о расходах главных распорядителей бюджетных средств, выделенных на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 и 2013 годах, представлены таблице:

(млн. руб.)		
Наименование направлений расходов федерального бюджета	2012 г.	2013 г.
Расходы федерального бюджета, всего	11400329,36	11500713,26
из них направления расходов в целом по главным распорядителям средств федерального бюджета, всего	336475,36	395009,53
в том числе:		
на фундаментальные исследования, всего	85966,79	111396,34
в том числе:		
субсидии подведомственным учреждениям, всего	85921,78	108687,05
из них:		
премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством	936,42	916,99
гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации	9435,36	9332,21
бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности	17,61	1682,90
имущественный взнос Российской Федерации в Российский научный фонд	0,00	1000,00
прочие расходы	27,40	26,40
на прикладные научные исследования, всего	250508,56	283613,19
в том числе:		
субсидии подведомственным учреждениям	32498,48	46830,84
выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по договорам и государственным контрактам, заключенным главным распорядителем средств федерального бюджета, в том числе в рамках президентских программ, федеральных целевых программ и других программ	195972,3	214007,44
стипендии Президента Российской Федерации для молодых ученых и аспирантов, осуществляющих перспективные научные исследования и разработки по приоритетным направлениям модернизации российской экономики	56,32	235,59
премии и гранты	139,33	79,86
премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники ученым и специалистам	40,00	40,10
государственные премии Российской Федерации в области науки и техники, образования и культуры	20,00	20,00
премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых	3,50	3,50
премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых	10,00	10,00
бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности	5833,79	3647,65
исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа	8824,32	12748,20
в том числе:		
в рамках государственного оборонного заказа в целях обеспечения государственной программы вооружения	182,03	105,62
прочая закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, в том числе в сфере информационно-коммуникационных технологий	451,07	268,38
платежи в целях обеспечения реализации соглашений с правительствами иностранных государств и международными организациями	219,94	246,20
субсидии юридическим лицам (кроме госучреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг на господдержку развития кооперации российских образовательных учреждений высшего профессионального образования	5510,58	4427,08
расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными органами, казенными учреждениями в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны и иные выплаты	849,64	931,40
субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	79,28	94,35
субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности	0,00	22,60

Анализ исполнения расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования главными распорядителями бюджетных средств показал,

что в 2012 году общая доля указанных расходов в общей сумме расходов федерального бюджета (открытая часть) составляла 2,95 %, в 2013 году - 3,43 процента.

Расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2013 году по сравнению с 2012 годом возросли на 58534,2 млн. рублей, или на 17,4 %. При этом общая сумма расходов федерального бюджета (открытая часть) в 2013 году по сравнению с 2012 годом увеличилась только на 0,88 процента.

Объем неисполненных бюджетных назначений за 2012 год составил 3040,5 млн. рублей, или 0,9 %, за 2013 год - 2888,9 млн. рублей, или 0,7 %. Уровень неисполнения расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования на 0,2 % ежегодно ниже уровня неисполнения расходов федерального бюджета в целом (открытая часть).

Максимальные расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году были произведены Роскосмосом (72742,5 млн. рублей), Минпромторгом России (78639,2 млн. рублей), РАН (35308,3 млн. рублей), Минобрнауки России (33136,6 млн. рублей), Сибирским отделением РАН (15620,5 млн. рублей), ГК «Росатом» (14775,1 млн. рублей), в 2013 году - Роскосмосом (87668,6 млн. рублей), Минпромторгом России (82081,0 млн. рублей), РАН (37230,9 млн. рублей), Минобрнауки России (30868,3 млн. рублей), Минздравом России (24188,39 млн. рублей), РАМН (23840,7 млн. рублей), Сибирским отделением РАН (16425,6 млн. рублей), ГК «Росатом» (14722,0 млн. рублей).

В 2013 году значительное увеличение расходов отмечено по Минздраву России - в 3,4 раза (на 17028,9 млн. рублей) и РАМН - в 3,8 раза (на 17570,5 млн. рублей).

Наибольшая сумма неисполненных бюджетных обязательств сложилась в 2012 году по ФМБА России (680,4 млн. рублей), Минобрнауки России (503,3 млн. рублей), Минкомсвязи России (318,0 млн. рублей), в 2013 году - по Минпромторгу России (696,6 млн. рублей), Минобрнауки России (497,5 млн. рублей), ФМБА России (303,6 млн. рублей), Росреестру (217,6 млн. рублей), Росморречфлоту (188,3 млн. рублей).

В процентном выражении наибольшее неисполнение расходов федерального бюджета сложилось в 2012 году по ФСТ России (88,1 %), Минкомсвязи России (55,0 %), ФАС России (30,8 %), ФМБА России (30,3 %), в 2013 году - Росреестру (93,5 %), Минрегиону России (50,0 %), Росавтодору (39,8 %), Росавиации (32,4 %), Росморречфлоту (33,0 процента).

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования за 2012 и 2013 годы в разрезе главных распорядителей бюджетных средств представлены в приложении 1 к отчету, данные в разрезе направлений расходования - в приложении 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Доля расходов на фундаментальные исследования в 2012 году составила 25,6 % (85966,8 млн. рублей) от общей суммы расходов, в 2013 году - 28,2 % (111396,3 млн. рублей), на прикладные научные исследования - соответственно, 74,4 % (250508,6 млн. рублей) и 71,8 % (283613,2 млн. рублей).

Расходы на фундаментальные исследования в 2013 году по сравнению с 2012 годом увеличились на 25429,6 млн. рублей, или на 29,6 процента.

В 2012 году подведомственным бюджетным и автономным учреждениям главными распорядителями бюджетных средств были перечислены субсидии на выполнение государственного задания и на иные цели в общей сумме 118420,3 млн. рублей, в 2013 году - 155517,9 млн. рублей. Доля указанных субсидий в расходах на фундаментальные исследования составила в 2012 году 99,9 %, в 2013 году - 96,0 процента.

Следует отметить, что в состав субсидий на иные цели, выделенных подведомственным бюджетным и автономным учреждениям, входили премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством, а также гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации в общей сумме 10371,8 млн. рублей, что составило 12 % от суммы выделенных субсидий в 2012 году и 10249,2 млн. рублей, или 9 %, - в 2013 году.

В составе расходов на фундаментальные исследования в 2013 году входили расходы Минобрнауки России (субсидии некоммерческим организациям) в форме имущественного взноса Российской Федерации в Российский гуманитарный научный фонд в сумме 1000,0 млн. рублей.

Доля субсидий на выполнение государственного задания и иные цели, выделенные подведомственным бюджетным и автономным учреждениям, в расходах на прикладные научные исследования составила в 2012 году 13,0 %, в 2013 году - 16,5 процента.

Основная доля расходов в составе прикладных научных исследований в 2012 и 2013 годах (78,2 % и 75,5 %, соответственно) приходилась на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по договорам и государственным контрактам, заключенным главным распорядителем средств федерального бюджета, в том числе в рамках президентских программ, федеральных целевых программ и государственных программ.

В общих расходах на прикладные научные исследования доля расходов на открытые исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники в рамках государственного оборонного заказа составила в 2012 году 3,5 %, в 2013 году - 4,5 %, доля бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности - соответственно, 2,3 % и 1,3 %, доля субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг на государственную поддержку развития кооперации российских образова-



тельных учреждений высшего профессионального образования - соответственно, 2,2 % и 1,6 процента.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия были проанализированы данные о расходах на фундаментальные и прикладные научные исследования в разрезе главных распорядителей бюджетных средств, в том числе органов государственной власти и научных организаций (приложение 2 к отчету).

Фундаментальные исследования в 2012 и 2013 годах в основном осуществлялись научными организациями (государственными академиями наук и их региональными подразделениями, научными фондами), доля расходов которых в общем объеме бюджетных ассигнований, направленных по указанному направлению, составила 98,0 % и 96,4 %, соответственно.

В Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года отмечено, что «научные фонды способствуют преодолению разрыва между результатами фундаментальных исследований и их востребованностью обществом, государством и промышленностью».

Ключевыми инструментами государственной поддержки фундаментальной науки, наряду с Программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы, являются специализированные государственные фонды - Российский фонд фундаментальных исследований (далее - РФФИ) и Российский гуманитарный научный фонд (далее - РГНФ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 года № 875 «О финансировании Российского гуманитарного научного фонда» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 728-р «О направлении в Российский фонд фундаментальных исследований ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование науки» был установлен процент ежегодного выделения ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование указанных фондов: РГНФ - 1,0 % и РФФИ - 6,0 % от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки. Однако после принятия федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период действие данных нормативных актов ежегодно приостанавливалось. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 года № 712 «О приостановлении действия некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» действие норм по финансированию фондов приостановлено до 1 января 2015 года.

В результате формирования бюджетов фондов происходило не в процентном отношении к расходам федерального бюджета на финансирование науки, а исходя из сложившегося уровня финансирования фондов, с незначительным увеличением расходов (с учетом инфляции в стране) на содер-

жание их аппарата (заработная плата работников с соответствующими начислениями, коммунальные платежи, прочие расходы), а также отдельными дополнительными ассигнованиями, учитываемыми при формировании проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Необходимо отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 предусматривается увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей.

В 2013 году фондам выделены субсидии: РФФИ - в объеме 8003,0 млн. рублей (на 1,4 млн. рублей больше, чем в 2012 году); РГНФ - в объеме 1501,3 млн. рублей (на 0,5 млн. рублей больше, чем в 2012 году), или 1,9 % и 0,3 %, соответственно, от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки гражданского назначения.

На 2014 год сводной бюджетной росписью предусмотрено предоставление фондам бюджетных ассигнований в форме субсидий: РФФИ - в объеме 9245,7 млн. рублей (больше на 1242,7 млн. рублей, чем в 2013 году); РГНФ - в объеме 1542,2 млн. рублей (больше на 40,9 млн. рублей, чем в 2013 году), или 1,3 % и 0,2 %, соответственно, от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки (706511,1 млн. рублей). Необходимо отметить, что даже при увеличении финансирования РФФИ до 21 млрд. рублей и РГНФ до 4,0 млрд. рублей указанные значения составят 3,0 % и 0,6 %, соответственно, от финансирования науки при его сохранении на уровне 2014 года.

Бюджетные ассигнования, направленные на прикладные научные исследования в различных областях экономики, были предусмотрены в основном федеральным органам власти, доля расходов которых в общей сумме расходов на указанные цели составила 88,0 % в 2012 году и 90,8 % в 2013 году.

Максимальный объем бюджетных расходов на прикладные научные исследования относится к области национальной экономики: 193924,5 млн. рублей, или 77,4 % от общей суммы расходов на указанные цели в 2012 году и 216709,6 млн. рублей, или 76,4 %, - в 2013 году.

В 2013 году по сравнению с 2012 годом наблюдался общий рост расходов главных распорядителей бюджетных средств, направленных на прикладные научные исследования (на 13,2 %, или 33104,6 млн. рублей), в том числе на 175,1 % (15311,7 млн. рублей) выросли расходы, направленные на прикладные научные исследования в области здравоохранения, на 62,6 % (2736,9 млн. рублей) - на прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности, на 11,8 % (22785,1 млн. рублей) - на прикладные научные исследования в области национальной экономики. При этом в 2013 году по сравнению с 2012 годом сократились расходы на прикладные научные исследования в области

образования на 36,3 % (4917,9 млн. рублей) и в области общегосударственных вопросов - на 18 % (3022,3 тыс. рублей).

Стратегической целью государственной политики в области развития науки и технологий является обеспечение к 2020 году мирового уровня исследований и разработок и глобальной конкурентоспособности Российской Федерации на направлениях, определенных национальными научно-технологическими приоритетами.

В секторе прикладной науки одним из наиболее эффективных инструментов реализации государственной научно-технической политики являются федеральные целевые программы, особенно научно-технологической направленности, в рамках которых обеспечивается поддержка всей инновационной цепочки: от ориентированных поисково-прикладных исследований через разработку технологий к коммерциализации инновационной продукции, включая формирование необходимой научной и инновационной инфраструктуры. Кроме того, финансирование прикладных научных исследований через федеральные целевые программы является программно-целевым инструментом для достижения целей, установленных в паспортах федеральных целевых программ, и государственной политики в целом.

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования за 2012 и 2013 годы в разрезе главных распорядителей бюджетных средств и направлений расходования представлены в приложении 3 к отчету.

Главными распорядителями бюджетных средств в 2012 году на выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в рамках программных мероприятий (35 федеральных целевых программы, 1 программа, 1 Президентская программа, 4 государственные программы) были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 187492,8 млн. рублей, или 55,2 % от общего объема бюджетных ассигнований на научные исследования и разработки, в 2013 году - 205723,4 млн. рублей, или 51,7 % (31 федеральная целевая программа, 1 программа, 1 Президентская программа, 3 государственные программы).

Исполнение за 2012 год главными распорядителями бюджетных средств вышеуказанных расходов в рамках федеральных целевых, Президентской и государственных программ за 2012 год составило 185851,0 млн. рублей, за 2013 год - 203776,4 млн. рублей. Общий объем расходов федерального бюджета на указанные цели в 2013 году увеличился на 17925,4 млн. рублей, или на 9,7 процента.

В реализации мероприятий указанных программ в 2012 году принимал участие 41 главный распорядитель бюджетных средств, в 2013 году - 39. Отдельные главные распорядители бюджетных средств являлись соисполнителями по нескольким программам - от 2 до 14 (например, в 2012 году: Минобрнауки России - 14, Минпромторг России - 13, Росгидромет - 9, МЧС России - 7, Минздрав России - 5; в 2013 году: Минобрнауки России -

11, Минпромторг России - 13, Росгидромет - 9, МЧС России - 7, Минздрав России - 5).

В 2012 году не исполнены бюджетные назначения на сумму 1641,8 млн. рублей, в 2013 году - 1947,1 млн. рублей. Неисполнение расходов федерального бюджета по программным мероприятиям в 2012 году составило 0,88 % от бюджетных ассигнований, утвержденных сводной бюджетной росписью расходов федерального бюджета на соответствующий год, в 2013 году - 0,95 процента.

За исключением отдельных программных мероприятий Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы» в сумме 1134,9 млн. рублей все программы в 2012 году финансировались за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на прикладные научные исследования в различных областях экономики, в 2013 году - за исключением отдельных программных мероприятий федеральных целевых программ «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» и «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы» в общей сумме 797,0 млн. рублей.

Информация об исполнении в 2012-2013 годах расходов федерального бюджета на выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в рамках федеральных целевых программ, Президентских и государственных программ представлена в приложении 4 к отчету.

Доля бюджетных ассигнований на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (вид расходов 241) в общем объеме бюджетных ассигнований, доведенных до главных распорядителей бюджетных средств на реализацию вышеуказанных федеральных программ, в 2012 году составила 95,6 % (179275,2 млн. рублей), в 2013 году - 96,0 % (197468,1 млн. рублей), исполнение - 99,2 % ежегодно.

Значительный объем бюджетных средств (открытая часть) ежегодно направлялся на исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа вне рамок государственной программы вооружения. Так, в 2012 году на указанные цели были выделены бюджетные ассигнования в сумме 2755,3 млн. рублей, в 2013 году - 3404,7 млн. рублей. Исполнение указанных расходов составило 99,1 % и 100 %, соответственно.

В рамках федеральных целевых программ были определены расходы инвестиционного характера (бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности бюджетным, казенным и автономным учреждениям). В 2012 году на указанные цели было предусмотрено 3299,8 млн. рублей,

в 2013 году - 3339,3 млн. рублей. Исполнение расходов на инвестиции составляло 99,1 % и 99,0 %, соответственно.

Данные о направлениях расходования средств федерального бюджета на выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в рамках федеральных целевых программ, Президентской и государственных программ представлены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование направлений расходов	Вид расходов	2012 г.			2013 г.		
		исполнено	неисполненные назначения	% неисполнения	исполнено	неисполненные назначения	% неисполнения
Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы	241	177671,33	1603,83	0,89	195574,95	1937,28	0,98
Исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа вне рамок государственной программы вооружения	218	2732,09	23,22	0,84	3404,74	0,00	0,00
Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий	242	15,00	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0
Прочая закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд	244	224,35	10,65	4,53	141,71	0,79	0,55
Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности	411, 413, 414, 415, 422	3297,93	1,90	0,06	3332,93	6,40	0,19
Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	611	40,00	0,00	0,00	42,75	0,00	0,00
Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели	612	1640,66	1,21	0,07	1133,51	0,00	0,00
Субсидии автономным учреждениям на иные цели	622	11,00	0,00	0,00	8,05	2,45	23,32
Субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	810	79,28	0,35	0,44	57,90	0,00	0,00
Премии и гранты	330, 350	139,33	0,67	0,48	79,86	0,14	0,17
Итого		185850,96	1641,81	0,88	203776,37	1947,05	0,95

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования за 2012 и 2013 годы в разрезе направлений расходования приведены в приложении 2.

Анализ расходов, произведенных главными распорядителями бюджетных средств (далее - ГРБС), сформированных в соответствии с действующей бюджетной классификацией расходов федерального бюджета в части выполнения научных исследований и разработок, показал, что их структура не «прозрачна».

В настоящее время коды видов расходов (241, 611 и 612) предусматриваются по многим целевым статьям, связанным с выполнением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и фундаментальных исследований (включая гранты и другие виды субсидий, например, «Субси-

дии на предоставление грантов Правительства Российской Федерации, выделяемых для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации»), что не позволяет определить объемы ассигнований, направляемые непосредственно на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и фундаментальных исследований.

### **1.3. Анализ качества управления государственными финансами, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета в отношении средств, выделенных на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах**

Основными мероприятиями в части контроля качества управления государственными финансами главных распорядителей бюджетных средств являлись:

- контроль за полнотой кассового исполнения расходов федерального бюджета по научным исследованиям и разработкам, а также поквартальной равномерностью кассовых расходов в течение финансового периода;

- мероприятия по улучшению качества планирования с целью минимизации внесения изменений в объемы и направления расходования средств при исполнении бюджета (бюджетная роспись);

- контроль за дебиторской и кредиторской задолженностью;

- организация внутреннего контроля;

- рассмотрение результатов НИОКР на заседаниях комиссий по научно-исследовательской и методической работе, экспертно-проверочных комиссий, временных рабочих комиссий по приемке результатов научно-исследовательских работ;

- своевременная организация конкурсных процедур.

#### **1.3.1. Оценка качества планирования расходов федерального бюджета, включая оценку количества и общей суммы положительных изменений, внесенных в сводную бюджетную роспись**

Главными распорядителями средств федерального бюджета в 2012-2013 годах вносились изменения в сводную бюджетную роспись по расходам на фундаментальные исследования и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы<sup>1</sup>.

В ходе анализа внесения изменений в сводную роспись по расходам федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные иссле-

---

<sup>1</sup> В соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также в соответствии со статьей 24 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и статьей 24 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

дования по следующим видам расходов: ВР 241 «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы», ВР 611 «Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)» и ВР 621 «Субсидии автономным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)», установлено следующее.

В 2012 году количество указанных изменений составило 390 (13,7 % от общего количества изменений, внесенных в роспись), в результате чего общая сумма ассигнований уменьшена на 4647,2 млн. рублей. В 2013 году внесено 386 изменений (12,8 %), в результате общая сумма ассигнований увеличена на 628,8 млн. рублей. Информация о количестве и суммах изменений в сводную бюджетную роспись по видам расходов 241, 611 и 621 приведена в таблице:

Вид расходов	2012 г.			2013 г.		
	количество изменений		сумма изменений, млн. руб.	количество изменений		сумма изменений, млн. руб.
	ед.	%		ед.	%	
Всего по федеральному бюджету	2839	100,0	426219,4	3019	100,0	117630,6
из них расходы на науку в том числе:	390	13,7	-4647,2	386	12,8	628,8
ВР 241	222	7,8	-6325,7	197	6,5	-1539,5
ВР 611	159	5,6	1178,9	178	5,9	1864,4
ВР 621	9	0,3	499,6	15	0,5	303,8

Следует отметить, что в 2012 году по виду расходов 241 ассигнования были уменьшены в общей сумме на 6325,7 млн. рублей, в 2013 году - на 1539,5 млн. рублей. При этом ассигнования по видам расходов 611 и 621 в проверяемом периоде на конец отчетного периода были увеличены.

В ходе анализа изменений сводной бюджетной росписи по виду изменений 100 «Изменения, вносимые в случае увеличения бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов федерального бюджета за счет экономии по использованию в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг»<sup>2</sup> установлено, что положительные изменения в 2012 году по ВР 241 составили 267,5 млн. рублей (3 ГРБС), а в 2013 году положительные изменения отсутствовали. При этом с вышеуказанного вида расхода были перераспределены средства путем уменьшения в 2012 году 11 ГРБС в сумме 220,0 млн. рублей, в 2013 году - 2 ГРБС в сумме 18,3 млн. рублей.

По ВР 611 в 2012 году были внесены положительные изменения в роспись 4 ГРБС в сумме 151,4 млн. рублей, в 2013 году - 1 ГРБС в сумме

<sup>2</sup> Приказ Минфина России от 23 ноября 2011 года № 159н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)».

7,6 млн. рублей. При этом средства перераспределены путем уменьшения с вышеуказанного вида расходов в 2012 году у 2 ГРБС на общую сумму 5,6 млн. рублей, в 2013 году отрицательные изменения не вносились.

По ВР 621 в 2012 году внесены положительные изменения в роспись 4 ГРБС на общую сумму 119,1 млн. рублей, а в 2013 году такие изменения не вносились.

Таким образом, сумма указанных изменений составляет менее 1 % к осуществленным ГРБС кассовым расходам, что говорит о достаточно качественном планировании и обоснованном внесении изменений в роспись.

Можно отметить положительные моменты при управлении государственными средствами, выделенными Росархиву на проведение НИОКР в рамках ФЦП «Культура России (2012-2018 годы)». Так, Росархивом экономия бюджетных средств, возникшая при проведении конкурсов на разработку НИОКР в рамках ФЦП, была направлена на финансирование дополнительных НИОКР (в 2012 году - на сумму 0,5 млн. рублей и в 2013 году - на сумму 0,945 млн. рублей).

Минобрнауки России в 2012 году направило в Минфин России 5 справок экономии с положительными изменениями сводной бюджетной росписи в сумме 158,4 млн. рублей на финансовое обеспечение государственного задания государственных бюджетных и автономных научных учреждений, в том числе на создание вычислительного центра для математических расчетов, создание системы архивации данных, выполнение работ в целях исполнения программы по энергосбережению, проведение работ по внедрению электронной подписи (по подразделу «Фундаментальные исследования»). Отношение общей положительной суммы внесенных изменений в результате образовавшейся экономии по расходам на науку гражданского назначения (158,4 млн. рублей) к уточненной бюджетной росписи на 2012 год по Минобрнауки России (380748,7 млн. рублей) составило 0,04 процента.

В 2012 году в бюджетную роспись и лимиты бюджетных обязательств Росстата на научно-исследовательские работы были внесены следующие изменения: увеличены бюджетные ассигнования на сумму 75,6 млн. рублей за счет уменьшения бюджетных ассигнований по другим направлениям расходов в рамках проведения статистических обследований и переписей; Минфином России выделены дополнительные бюджетные ассигнования на сумму 6,0 млн. рублей на мероприятия в рамках проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи, что составило 65,7 % к кассовому расходу Росстата.

Вместе с тем в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены факты внесения значительных объемов изменений в сводную бюджетную роспись в течение 2012 и 2013 годов по бюджетным ассигнованиям, направленным на выполнение научно-исследовательских работ. Указанные



факты свидетельствуют о недостаточной обоснованности вносимых изменений и низком качестве планирования бюджетных ассигнований.

Так, в 2012 году Росавтодору увеличен объем бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» на сумму 134,3 млн. рублей. При этом на конец года объем неисполненных расходов составил 242,1 млн. рублей. В 2013 году объем бюджетных ассигнований увеличен на 242,1 млн. рублей, а на конец года объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 262,2 млн. рублей.

Согласно пояснениям Росавтодора неисполнение утвержденных объемов расходов в 2013 году вызвано длительным процессом утверждения плана НИОКР на научно-техническом совете Росавтодора, в результате чего конкурсные процедуры по вновь начинаемой тематике были объявлены в конце августа 2013 года, а первые контракты заключены в октябре 2013 года. Кроме того, исполнителями действующих контрактов на выполнение работ по НИОКР нарушались сроки представления отчетных материалов государственному заказчику. В результате в отношении исполнителей государственных контрактов была начата претензионная работа, до завершения которой приемка работ не осуществлялась.

В рамках ФЦП «Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)» предусматривалось выполнение Росграницей мероприятий по разделу НИОКР «Разработка унифицированного ряда инспекционно-досмотровых комплексов, обеспечивающих контроль перемещения грузов, транспортных средств через государственную границу» с общим объемом финансирования 480,0 млн. рублей, в том числе: в 2012 году - 100,0 млн. рублей, в 2013 году - 95,0 млн. рублей.

В 2012 году бюджетные ассигнования в сумме 100,0 млн. рублей были утверждены Росгранице в соответствии с указанной ФЦП федеральным законом о федеральном бюджете на 2012 год. В 2012 году размещение конкурса на проведение опытно-конструкторских работ вызвало определенные трудности, связанные с ограниченным числом предложений разработчиков в области обустройства государственной границы. Прделанная Росграницей работа показала практическое отсутствие организаций, готовых приступить к разработке реального российского инспекционно-досмотрового комплекса, способного конкурировать с зарубежными образцами как в качественных, так и в ценовых показателях. В связи с этим конкурс в 2012 году не был объявлен, средства в объеме 100,0 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет.

При формировании федерального бюджета на 2013 год Росграницей были запрошены бюджетные ассигнования на НИОКР в сумме 100,0 млн. рублей. Федеральным законом о федеральном бюджете на 2013 год Росгранице утверждены бюджетные ассигнования в сумме 95,0 млн. рублей в соответствии с ФЦП «Государственная граница Российской Федерации

(2012-2020 годы)», однако в связи с изменением порядка проведения конкурсных процедур Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» расходы Росграницы на мероприятия по направлению НИОКР в 2013 году были сокращены в полном объеме.

**1.3.2. Анализ исполнения расходов федерального бюджета, включая оценку объема нераспределенных лимитов бюджетных обязательств, объема неисполненных лимитов бюджетных обязательств и их соотношения с кассовыми расходами, соотношения кассовых расходов с показателями сводной бюджетной росписи с учетом изменений**

На недостатки в исполнении бюджетных полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета, установленных подпунктом 4 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, указывают остатки неиспользованных бюджетных ассигнований на указанные цели.

Анализ исполнения бюджетных назначений, выделенных на фундаментальные и прикладные научные исследования (по подразделам бюджетной классификации), показал, что полностью использовали выделенные средства в 2012 году 20 ГРБС (27,0 %) (Роснедра, Рособрнадзор, Россельхознадзор, Минфин России, Росалкогольрегулирование, Роспатент, Росрезерв, Ростуризм, ФСБ России, Спецстрой, МИД России, Минспорт России, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», «Санкт-Петербургский Государственный университет», РГНФ, РФФИ, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия образования, Российская академия художеств, Российская академия медицинских наук); в 2013 году - 25 ГРБС (33,8 %) (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Минфин России, Минюст России, Росприроднадзор, Роснедра, Росводресурс, Рособрнадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Роспотребнадзор, Росстат, ФАС России, Росрезерв, Ростуризм, ФНС России, ФСБ России, ГК «Росатом», Минспорт России, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», «Санкт-Петербургский Государственный университет», РГНФ, РФФИ, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия образования, Российская академия художеств).

Высокий уровень исполнения расходов на научные исследования (более 99 %) отмечен в 2012 году у 31 % ГРБС, в 2013 году - у 19 % ГРБС.

В ходе мероприятия был отмечен достаточно низкий уровень исполнения бюджетных ассигнований, предусмотренных на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах, по некоторым главным распорядителям, которые использовали на 45-80 % выделенные бюджетные ассигнования. Так, в ФСТ России исполнение в 2012 году составило 11,9 % от годовых

бюджетных ассигнований, в 2013 году - 78,7 %. Причиной низкого уровня исполнения в 2012 году в основном являлся отказ ФСТ России от проведения НИОКР с планируемой стоимостью 4,67 млн. рублей, а также перенос на 2013 год сроков исполнения НИОКР на сумму 1,3 млн. рублей.

Кассовые расходы Росавтодора по оплате научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в 2012 году составили 61,2 % показателей, утвержденных сводной бюджетной росписью. В 2013 году исполнение составило 63,7 % установленного объема.

Минкомсвязью России не были освоены бюджетные ассигнования в объеме 255,0 млн. рублей, предназначенные на реализацию мероприятий по созданию национального сегмента Российской Федерации интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (ИИСВВТ) и интеграционного сегмента ИИСВВТ в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». Причиной явилось длительное согласование с заинтересованными сторонами порядка передачи функциональному заказчику в лице Евразийской экономической комиссии указанных средств. В связи с тем, что Минкомсвязью России в 2012 году не был объявлен конкурс на проведение НИР по утвержденной тематике, остаток средств составил 33,4 млн. рублей.

В 2012 году Росприроднадзор не использовал выделенные на проведение НИР средства в объеме 14,5 млн. рублей, или 21,1 %. Минздравом России в 2012 году в рамках ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» не были использованы выделенные средства в объеме 36,8 млн. рублей на НИР в связи с непроведением торгов.

Минрегионом России расходы по НИР исполнены за 2012 год в сумме 46,3 млн. рублей (79,9 % утвержденных бюджетных назначений). Неисполненные назначения по ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств составили 11,9 млн. рублей (20,1 %), из них 6,8 млн. рублей - за счет экономии по результатам конкурсных процедур. Расходы по НИР исполнены за 2013 год в сумме 10,9 млн. рублей (49,9 %) в IV квартале. Неисполненные назначения по ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств составили 10,9 млн. рублей (50,0 %), из них 1,5 млн. рублей - экономия по результатам конкурсных процедур.

Кроме того, в 2013 году Госстроем кассовые расходы по ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» в сумме 5,0 млн. рублей не осуществлены в связи с тем, что Минрегионом России не были переданы Госстрою функции заказчика.

Наихудшие результаты по неисполнению расходов федерального бюджета в 2012 году наблюдались у ФСТ России (88,13 % неисполнения), Минкомсвязи России (55,01 %), ФАС России (30,82 %), ФМБА России (30,26 %), Ространснадзора (21,39 %), Минрегиона России (20,14 %),

в 2013 году - у Росавтодора (100 %), Госстроя (100 %), Росреестра (93,46 %), Росавиации (38,38 %), Росморречфлота (32,94 %), ФСТ России (21,26 процента).

### 1.3.3. Анализ расходования ГРБС средств, выделенных из федерального бюджета, по кварталам 2012 и 2013 годов с целью определения равномерности (неравномерности) расходования средств

Одним из факторов оценки эффективности финансового менеджмента является оценка планирования и управления финансовыми потоками администраторов средств федерального бюджета. В ходе мероприятия установлено, что расходы главных распорядителей бюджетных средств на проведение НИОКР в течение 2012 и 2013 годов осуществлялись неравномерно.

Поквартальное исполнение бюджетных назначений на научные исследования и разработки представлено в таблице:

(в процентах)

	Всего	В том числе		
		БР 241	БР 611	БР 621
2012 г.				
I квартал	22,10	20,06	28,03	36,09
II квартал	17,86	14,31	22,32	21,56
III квартал	19,70	18,46	24,38	22,08
IV квартал	40,34	47,17	25,27	20,27
2013 г.				
I квартал	27,09	27,88	22,63	31,10
II квартал	19,00	15,44	25,16	17,91
III квартал	16,59	12,98	24,87	36,91
IV квартал	37,32	43,70	27,34	14,08

Анализ исполнения кассовых расходов, осуществленных главными распорядителями по кварталам 2012 и 2013 годов, показал, что более 40 % средств по виду расходов 241 (НИОКР) перечислялось в IV квартале отчетного года, при этом ряд ГРБС допускал перечисление наибольшего объема средств (50 и более процентов) в III-IV кварталах финансового года. По информации ГРБС, неравномерность расходования средств связана с тем, что в основном госконтракты заключаются в первой половине года, а исполняются во второй, а также с одноэтапностью проведения исследований по ним, и, как факт, осуществление оплаты по результатам выполненных работ, т.е. в конце отчетного периода.

Так, расходы Минэнерго России в IV квартале 2012 года составили 82,9 % годового объема, в IV квартале 2013 года - 84,5 %, Росавиации - 66,3 % и 67,1 %, ГК «Росатом» - 63,6 % и 65,0 %, Ространснадзора - 90,8 % и 0 %, Минкомсвязи России - 86,1 % и 91,6 %<sup>3</sup>, Минтранса России - 92,2 %

<sup>3</sup> В представлении, направленном в Минкомсвязь России по итогам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год», Счетной палатой было предложено обеспечить эффективное, своевременное и обоснованное планирование бюджетных расходов, а также равномерность использования в течение года средств федерального бюджета. Несмотря на это, в 2013 году ритмичность расходов в Минкомсвязи России ухудшилась - расходы IV квартала составили 91,6 % от общих расходов, выделенных на научные исследования и разработки.

и 67,2 %, ФСТ России - 100 % и 79,4 %, Росимущества - 0 % и 100 %, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - 95,7 % и 100 %, Росстата - 80,5 % и 66,4 %, ЦИК - 100 % и 29,3 %, Росжелдора - 100 % и 100 %, ФНС России - 69,4 % и 100 %, Роструда - 85,8 % и 100 %, Минспорта России - 76,8 % и 92,4 %, соответственно.

Анализ перечисления средств субсидий бюджетным и автономным учреждениям (ВР 611 и 621) на научные исследования и разработки показал, что перечисления носили достаточно равномерный характер.

Однако в проверяемый период администраторами средств федерального бюджета в нарушение пункта 11 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» допускалось перечисление учреждениям субсидии на выполнение государственного задания в течение I полугодия в сумме, превышающей 50 % годового размера субсидии. Так, во II квартале 2012 года Дальневосточным отделением Российской академии наук были перечислены учреждениям средства субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в объеме 3762,2 млн. рублей, что составляет 75,8 % от кассового расхода за 2012 год.

#### **1.3.4. Анализ управления дебиторской и кредиторской задолженностью, включая соотношение объема дебиторской и кредиторской задолженности к объему кассовых расходов**

В 2012-2013 годах в большинстве ГРБС отсутствовали дебиторская и кредиторская задолженность по расходам на проведение научно-исследовательских работ. Однако ряд ведомств имел дебиторскую и кредиторскую задолженности по данным расходам, которые носили текущий характер.

Так, объем кредиторской задолженности Росавиации по состоянию на 1 января 2013 года составлял 0,8 млн. рублей (2,5 % от объема кассовых расходов). Задолженность погашена 8 февраля 2013 года. Объем дебиторской задолженности по состоянию на 1 января 2014 года по расходам на указанные цели составлял 0,3 млн. рублей (0,4 % от объема кассовых расходов).

Объем просроченной дебиторской задолженности Росавтодора по расходам на прикладные научные исследования в 2012-2013 годах составлял 0,7 млн. рублей, или 0,2 % от объема кассовых расходов на указанные цели.

По состоянию на 1 января 2013 года на балансе Минобрнауки России числилась дебиторская задолженность на сумму 97,1 млн. рублей, связанная с перечислением авансов в декабре 2012 года по 7 контрактам на сумму 91,0 млн. рублей, а также в связи с расторжением 11 контрактов на сумму 6,1 млн. рублей.

Объем дебиторской задолженности ФТС России составил в 2012 году 46,4 млн. рублей, или 13,9 % к произведенным кассовым расходам, а в 2013 году - 15,0 млн. рублей, или 5,5 процента.

### **1.3.5. Анализ достоверности, полноты и своевременности представления сведений, необходимых для расчета показателей годового мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главным администратором средств федерального бюджета**

Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, проводится в соответствии с Положением об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

Мониторинг качества финансового менеджмента представляет из себя анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит). Указанный мониторинг проводится по трем направлениям и состоит из годового мониторинга качества финансового менеджмента, ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и мониторинга качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Минфин России с использованием данных и сведений, представленных главными администраторами средств федерального бюджета и Федеральным казначейством, осуществляет расчет показателей качества финансового менеджмента и формирует отчеты о результатах ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и годового мониторинга качества финансового менеджмента.

Кроме того, в целях размещения оперативных данных о состоянии качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета и анализа бюджетных рисков приказом Минфина России от 19 октября 2011 года № 383 утвержден Порядок осуществления в Минфине России оперативного мониторинга качества финансового менеджмента. Пунктом 7 Порядка предусмотрено размещение на официальном сайте Минфина России в сети Интернет результатов оперативного мониторинга качества финансового менеджмента в форме отчета, содержащего предварительный рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета; результаты анализа бюджетных рисков по утвержденной форме и пояснительную записку.

Итоговые показатели и оценки качества финансового менеджмента, а также рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета

представлены в отчете Минфина России о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента и размещены на сайте Минфина России. Анализ данных материалов и информации выявил, что показатели качества финансового менеджмента не рассчитывались по наиболее значимым бюджетным учреждениям науки с долей субсидий больше 70 % в бюджетных ассигнованиях учреждения. В результате в данных, представленных Минфином России за 2012 год, не содержится оценка указанных администраторов средств федерального бюджета.

Кроме того, за 2012 год ни один ГРБС не представил правовые акты, обеспечивающие проведение мониторинга деятельности или качества финансового менеджмента бюджетных и автономных учреждений.

Средняя итоговая оценка по главным администраторам средств федерального бюджета составляла 61,7 балла по стобалльной шкале, что в целом объясняется низким качеством организации бюджетного процесса в системе главных администраторов средств федерального бюджета, и, как следствие, низким качеством исполнения бюджета, а также сохраняющейся тенденцией недостаточного использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

По результатам мониторинга качества финансового менеджмента за 2012 год следующие федеральные органы государственной власти имеют наилучшие оценки качества финансового менеджмента: ФТС России - 92,4 балла; Минпромторг России - 88,0 балла; ФНС России - 86,7 балла. Вместе с тем федеральными органами государственной власти, имеющими самый низкий рейтинг, являются: Минтруд России - 30,2 балла; Росмолодежь - 31,7 балла; Росстрой - 32,6 балла; Минюст России - 38,5 балла; Минкультуры России - 40,4 балла.

Следует отметить, что срок представления сведений за 2013 год для федеральных органов государственной власти установлен 1 марта 2014 года. При этом в целях проведения годового мониторинга качества финансового менеджмента до 15 мая текущего финансового года Минфин России осуществляет расчет всех показателей качества финансового менеджмента, таким образом, результаты мониторинга на сайте Минфина России на момент мероприятия не представлены.

#### **1.3.6. Анализ результатов внутреннего финансового аудита по вопросам эффективного и целевого использования средств федерального бюджета на научные исследования и разработки в 2012-2013 годах, результаты проверок других контролирующих органов по указанным вопросам**

В соответствии с подпунктом 11 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель бюджетных средств организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности.

Вместе с тем в ряде ведомств не осуществлялся контроль за эффективным расходованием выделенных бюджетных средств, в том числе на науку. Низкий уровень качества финансового менеджмента вызван отсутствием полноценной системы внутреннего контроля, соответствующей международным стандартам. По результатам внешней проверки федерального бюджета за 2012 год среди главных администраторов средств федерального бюджета, осуществляющих государственные полномочия в сфере агропромышленного и природоохранного комплексов (Минприроды России, Минсельхоз России, Росприроднадзор, Роснедра, Росводресурсы, Рослесхоз, Росрыболовство, Россельхознадзор, Росалкогольрегулирование, Росгидромет, Росрезерв и Ростехнадзор) самостоятельное (независимое) структурное подразделение внутреннего финансового контроля создано только в Россельхознадзоре. Независимость подразделений внутреннего финансового контроля не обеспечена, что не соответствует Международным профессиональным стандартам внутреннего аудита.

При этом штат подразделений внутреннего финансового контроля в ряде ведомств полностью не укомплектован либо малочислен, что влияет на качество проверок. Так, при проведении Росалкогольрегулированием, Росгидрометом и Минприроды России мероприятий по внутреннему контролю финансовые нарушения не установлены, в то время как Счетной палатой Российской Федерации по исполнению федерального бюджета за 2012 год по данным ведомствам выявлены финансовые нарушения на общую сумму около 2000,0 млн. рублей.

Вместе с тем имеется положительный опыт осуществления эффективного внутреннего контроля за расходованием средств. В 2012-2013 годах работу по контролю за целевым использованием средств федерального бюджета, выделенных РФФИ руководителям проектов различных учреждений и организаций на проведение фундаментальных исследований, осуществлял отдел контроля РФФИ, которым в 2012 году проверен 1581 грант в 33 организациях на общую сумму 633,3 млн. рублей (11,1 % от общей суммы финансирования проектов). Выявлено расходование средств грантов не по прямому назначению на сумму 1,0 млн. рублей, в том числе: выплата заработной платы и командировочных расходов лицам, не являющимся участниками проектов; приобретение бытовой техники, а также приобретение оргтехники, не относящейся к выполнению фундаментальных исследований (планшетных компьютеров, смартфонов, электронных книг и пр.). С учетом взыскания неиспользованных остатков из средств грантов РФФИ в сумме 0,4 млн. рублей, общая сумма возврата РФФИ денежных средств в федеральный бюджет составила 1,4 млн. рублей. В 2013 году по результатам 39 проверок отдела контроля РФФИ (проверено 2083 гранта на общую сумму 1058,6 млн. рублей), не использованные в 18 организациях средства в сумме 1,0 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет. Отделом контроля РФФИ были рассмот-



рены материалы проверок 32 организаций (655 грантов на общую сумму 323,2 млн. рублей), выполненных ЗАО «Руспромаудит», мониторинга финансового выполнения проектов, поддержанных РФФИ в 2012 году. В 13 организациях выявлены финансовые нарушения на общую сумму 0,4 млн. рублей, а также 0,7 млн. рублей по результатам проверок по результатам 2011 года.

Кроме того, в соответствии с контрактом на оказание услуг по мониторингу финансового выполнения проектов, поддержанных РФФИ, ЗАО «Руспромаудит» в 2012 году были проверены 3146 грантов в 64 организациях на общую сумму 1050,9 млн. рублей, по результатам которых неиспользованные средства в сумме 0,8 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет. В 2013 году по результатам проверок ЗАО «Руспромаудит» было возвращено в федеральный бюджет 1,1 млн. рублей. Основными финансовыми нарушениями являлись: превышение норм командировочных и организационно-технических расходов; закупка офисной мебели, телефонов, жалюзи и пр.; оплата командировочных расходов лицам, не являющимся исполнителями научного проекта, питания участников конференции, а также документально не подтвержденных расходов.

**Цель 2. Определение соответствия достигнутых результатов расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки, установленным целям и задачам обеспечения государственных и общественных нужд**

**2.1. Анализ выполнения задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами, программами, стратегиями, планами научно-исследовательской работы для главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах**

**2.1.1. Анализ выполнения задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации для главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах**

Отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти, в том числе по предоставлению государственной поддержки регулируются Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», иными федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации. В соответствии с указанным Федеральным законом научная (научно-исследовательская) деятельность направлена на получение и применение новых знаний и включает в себя:

фундаментальные научные исследования - экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

прикладные научные исследования - исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;

поисковые научные исследования - исследования, направленные на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные научные исследования) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ.

Понятие «научное исследование» в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует. Согласно одобренным в 1978 году ЮНЕСКО рекомендациям по международной стандартизации статистики науки и техники, конкретизированным в «Руководстве Фраскати» (в редакции 1993 года)<sup>4</sup>, научные исследования и разработки - это творческая деятельность, осуществляемая на систематической основе с целью увеличения объема знаний, включая знания о человеке, природе и обществе, а также поиска новых областей применения этих знаний. При этом к прикладным исследованиям относятся оригинальные работы, направленные на получение новых знаний с целью решения конкретных практических задач. Критерием, позволяющим отличить научные исследования и разработки от иных видов деятельности, является наличие в них значительного элемента новизны.

Основные задачи и целевые показатели в сфере научных исследований и разработок в 2012-2013 годах установлены нормативными правовыми актами по приоритетным направлениям государственной политики - указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Целевые показатели деятельности ГРБС в сфере научных исследований и разработок регламентировались в 2012 и 2013 годах следующими нормативными правовыми актами Российской Федерации:

- Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»;

---

<sup>4</sup> Рекомендации по сбору, обработке и анализу информации о науке и инновациях, выпущенные Организацией экономического содействия и развития в 1963 году. См.: Измерения научно-технической деятельности. Предлагаемая стандартная практика для обследования исследований и экспериментальных разработок: Руководство Фраскати / Перевод и научная ред. Л.М. Гохберг. Париж-Москва. ОЭСР. ЦИСН. 1995.

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

- Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 11 января 2012 года № Пр-83);

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р);

- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р);

- Основы государственной политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 20 марта 2012 года № 1207п-П8);

- Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008-2012 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 года № 233-р);

- Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 2237-р);

- Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 2538-р).

Разработка стратегий, программ, тематических планов научно-исследовательских работ осуществлялась в 2012-2013 годах с учетом реализации положений бюджетных посланий Президента Российской Федерации, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, Основных направлений налоговой политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов, иных программных документов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Ряд отраслевых задач и показателей (ориентиров) в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах был установлен отраслевыми стратегиями, в том числе:

- Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2580-р);

- Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 248 и приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 482;

- Правила формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 340);

- Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным 24 апреля 2012 года № 1853п-П8;

- план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования» (распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1125-р, 26 сентября 2013 года № 1721-р);

- Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2575-р);

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 года № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

Результаты и основные направления деятельности ГРБС в 2012-2013 годах также устанавливались паспортами соответствующих государственных программ и федеральных целевых программ. В указанный период осуществлялся переход к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета и формированию бюджетов в структуре государственных программ. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р.

#### **2.1.1.1. Указы Президента Российской Федерации по приоритетным направлениям и мерам по реализации государственной политики в области науки**

Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» установлены 8 приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации (безопасность

и противодействие терроризму; индустрия наносистем; информационно-телекоммуникационные системы; науки о жизни; перспективные виды вооружения, военной и специальной техники; рациональное природопользование; транспортные и космические системы; энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика) и перечень из 27 критических технологий Российской Федерации.

Подпункт «б» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» предусматривал обеспечение реализации следующих мероприятий в области науки:

- увеличение объемов финансирования государственных научных фондов, а также исследований и разработок, осуществляемых на конкурсной основе ведущими университетами;

- утверждение в декабре 2012 года программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период.

Подпункт «г» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» установил необходимость достижения следующих целевых показателей в области науки:

- увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей;

- увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 %;

- увеличение к 2015 году доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), до 2,44 процента.

Для внутренних затрат на исследования и разработки на 2013 год в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий» был установлен показатель 1,41 % валового внутреннего продукта Российской Федерации. Поэтапным планом мероприятий, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 22 сентября 2012 года № 5195п-П8, задано на 2013 год значение показателя «увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки» в размере 1,5 % валового внутреннего продукта Российской Федерации.

Реализация Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 в части обеспечения достижения целевых показателей в сфере научных исследований и разработок представлена в таблице:

	Ед. изм.	2012 г.	2013 г.
Увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей*	млн. руб.	13504,14	13308,4
Увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 %	%	1,12 %**	1,12 %***
Увеличение к 2015 году доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки», до 2,44 %	%	2,26 %***	-

\* ФГБУ «Российский государственный научный фонд», ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

\*\* Данные Российского статистического ежегодника (сайт Росстата): внутренние затраты на исследования и разработки.

\*\*\* Экспертная оценка Минобрнауки России.

Для достижения целевого показателя Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 в части увеличения к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей среднегодовой рост в 2014-2018 годах должен составлять около 2,3 млрд. рублей. Однако в 2013 году общий объем финансирования государственных научных фондов (Российского государственного научного фонда, Российского фонда фундаментальных исследований, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере) даже несколько сократился.

Установленное поэтапным планом мероприятий на 2013 год значение показателя «увеличение внутренних затрат на исследования» до 1,5 % внутреннего валового продукта (1,41 % в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий») не выполнено. Предварительное значение показателя в соответствии с прогнозом Минэкономразвития России в 2013 году не увеличилось и составило 1,12 %. Фактическое значение показателя за 2013 год будет опубликовано Росстатом в III квартале 2014 года.

Предусмотренный Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 показатель «увеличение доли образовательных учреждений высшего профессионального образования во внутренних затратах на исследования и разработки до 11,4 % к 2015 году» не устанавливался в государственной программе Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 года № 2433-р).

#### **2.1.1.2. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, определяющие концептуальные основы социально-экономического и инновационного развития Российской Федерации**

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р) определяла, в том числе, основные макроэкономические параметры инновационного развития Российской Федерации, переход к этапу инновацион-

ного развития экономики, осуществление активных структурных сдвигов, поддерживаемыми значительным повышением эффективности использования ресурсов. В соответствии с прогнозом доля инновационного сектора в валовом внутреннем продукте должна будет повыситься с 10,9 % в 2007 году до 18 % в 2020 году (в ценах 2007 года).

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года изменение структуры экономики будет обеспечиваться ростом инновационной активности и поддерживаться повышением расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы за счет всех источников финансирования - до 2,2 % валового внутреннего продукта к 2015 году.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р) разработана на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и переработанной Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15 февраля 2006 года) в соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года определила ряд целей, приоритетов и инструментов государственной инновационной политики, сформировала долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также целевые уровни финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок.

Реализация ключевых показателей раздела III «Эффективная наука» Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>5</sup> представлена в таблице:

	2013 г.	
	план	факт
Средний возраст исследователей, лет	47,5	47,0
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	33,1	-*
Доля России в общемировом количестве публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), %	2,3	2,05**
Число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	2,7	- *
Доля сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки, %	10	9,8
Доля средств, получаемых за счет выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в структуре средств, поступающих в ведущие российские университеты за счет всех источников, %	не менее 15	18,5

\* Нет данных в связи со сроками представления статистической отчетности за 2013 год.

\*\* Оценка Минобрнауки России.

<sup>5</sup> Целевые индикаторы реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года устанавливались на 2013, 2016 и 2020 годы.



Анализ достижения ключевых показателей раздела III «Эффективная наука» Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года показывает, что не выполнен ряд ключевых показателей на 2013 год, в частности - «доля России в общемировом количестве публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science); «доля сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки».

**2.1.1.3. Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) и программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук, действовавшие в 2012-2013 годах**

До 2013 года программы фундаментальных научных исследований распространялись исключительно на деятельность государственных академий наук.

С 2013 года началась реализация Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 2538-р), разработанной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

Задачами Программы являются:

- формирование в Российской Федерации сектора фундаментальных исследований, обеспечивающего устойчивый экономический рост и высокий уровень конкурентоспособности российской научной сферы на мировом рынке;
- опережающее развитие междисциплинарных исследований и разработок и создание принципиально нового междисциплинарного научного задела, обеспечивающего научно-технологический прорыв по приоритетным направлениям модернизации экономики;
- развитие кадрового потенциала науки, воспроизводство научных и научно-педагогических кадров;
- развитие международного научного сотрудничества, интеграция российской фундаментальной науки в мировое научное пространство;
- обеспечение повышения эффективности перехода результативных фундаментальных научных исследований в прикладную стадию научных исследований.

Целевые показатели (ориентиры) Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) в 2013 году представлены в таблице:



Индикаторы	2013 г. (план)
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	54070
Число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	2,7
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	16502
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	32
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:	
зарегистрированных патентов в России, ед.	1973
зарегистрированных патентов за рубежом (в том числе СНГ), ед.	64
Внутренние затраты на исследования и разработки (на 1 исследователя), тыс. руб.	272

В связи с тем, что расчет выполнения Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) осуществляется на основе данных статистического учета и бухгалтерской отчетности, собираемой в следующем за отчетным календарном году, информация о выполнении указанных целевых показателей (ориентиров) в 2013 году отсутствует.

В 2012 году осуществлялось завершение Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008-2012 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 года № 233-р). С 2013 года начала действовать новая Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы, изменившая ряд индикаторов и целевых показателей по сравнению с предыдущей Программой на 2008-2012 годы.

Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008-2012 годы определяла объемы ассигнований из федерального бюджета на реализацию планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук и важнейшие целевые индикаторы эффективности реализации Программы в части мероприятий, выполняемых каждой из государственных академий наук.

Индикаторы эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	(в процентах)	
	2012 г.	
	план	факт
Удельный вес конкурсного финансирования в ассигнованиях, выделяемых Российской академии наук на исследования и разработки	25,0	40,1
Удельный вес исследователей в общей численности занятых исследованиями и разработками	60,0	56,5
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей	30,0	31,5
Удельный вес докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей	61,5	65,4
Техновооруженность исследователей (в постоянных ценах 1995 года), тыс. руб.	85,0	57,3
Рост количества публикаций по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы (к 2006 году), %	108	140,3
Количество базовых кафедр, созданных в институтах Российской академии наук в интеграции с вузами, ед.	400	438
Количество учебно-научных центров, функционирующих в институтах Российской академии наук, ед.	280	351

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии медицинских наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.		
	план	план с корректировкой*	факт
Количественные показатели научной продукции по результатам научно-исследовательских работ, ед. из них:			
технологии профилактики, диагностики, лечения и реабилитации	230	300	325
санитарные правила и нормы, санитарно-гигиенические нормативы	75	35	40
информационные технологии	100	90	99
средства профилактики	30	28	29
средства диагностики	50	45	49
лекарственные препараты	100	90	110
медицинская техника и изделия медицинского назначения	65	60	90
Количество публикаций, ед. из них:			
монографии	230	224	407
учебники, сборники, руководства, атласы	300	114	241
статьи	7200	3917	6184
защищенные диссертации (докторские/кандидатские)	120/480	98/300	92/346
Число патентов, ед.	200	231	250
Научно-организационные мероприятия, ед.	460	384	600
Внутренние затраты на исследования и разработки, приходящиеся на 1 исследователя, тыс. руб.	767	830	957,0
Объем внебюджетных средств на 1 рубль расходов федерального бюджета на исследования и разработки	0,3	0,23	0,23
Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет, %	40	37,3	37,3
Удельный вес аспирантов, защитивших кандидатские диссертации в срок (не более одного года после окончания аспирантуры), в общем выпуске аспирантов, %	75		
Удельный вес исследователей в общей численности работников организаций, подведомственных государственной академии наук, %	30	60	59,9
Гранты научных фондов, ед.	360	280	291

\* Корректировка планируемых индикаторов эффективности фундаментальных научных исследований РАМН осуществлена в связи с выходом из состава РАМН 6 научно-исследовательских учреждений: Научно-исследовательский институт вирусологии им. Д.И. Ивановского РАМН, г. Москва; Научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии им. почетного академика Н.Ф. Гамалеи РАМН, г. Москва; Научно-исследовательский институт гриппа Северо-Западного отделения РАМН, г. Санкт-Петербург; Гематологический научный центр РАМН, г. Москва; Медицинский радиологический научный центр РАМН, г. Обнинск; Научно-исследовательский институт экологии человека и гигиены окружающей среды им. А.Н. Сысина РАМН, г. Москва.

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии сельскохозяйственных наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Число публикаций по результатам выполнения мероприятий Программы в ведущих научных журналах мира, индексируемых ISI, ед.	280	310
Число патентов, ед.	520	724
Внутренние затраты на исследования и разработки, приходящиеся на 1 исследователя, тыс. руб.	383,5	391,5
Объем внебюджетных средств на 1 рубль расходов федерального бюджета, предусмотренных на исследования и разработки, руб.	0,5	0,5
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общем количестве исследователей, %	30,0	34,6

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Доля аспирантов, защитивших кандидатские диссертации в срок (не более 1 года после окончания аспирантуры), в общем количестве закончивших аспирантуру в данном году, %	30,0	34,4
Доля исследователей в общем количестве работников организаций, подведомственных государственной академии наук, %	47,0	49,1

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии архитектуры и строительных наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Количество публикаций по результатам выполненных в Российской академии архитектуры и строительных наук исследований, включая монографии, учебники и учебные пособия, статьи - всего	411	773
в том числе:		
по формированию качественно нового подхода к решению социально-культурных, экологических и эстетических проблем развития архитектуры и градостроительства, профессиональному образованию, способствующих развитию человека и созданию благоприятных условий для его жизнедеятельности	212	352
по созданию эффективных материалов, конструкций, градостроительных и строительных технологий, в том числе обеспечивающих безопасность и устойчивость инженерной инфраструктуры, зданий и сооружений	112	239
по основам ресурсо- и энергоминимизации в архитектурно-строительном комплексе	61	85
по созданию типов зданий и сооружений нового поколения для городских и сельских поселений	17	38
по обеспечению благоприятной среды жизнедеятельности в зданиях	9	59
Количество научно-творческих мероприятий, проведенных Российской академией архитектуры и строительных наук, включая международные и российские	130	184
Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет, %	23	26

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии образования на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Количество научной продукции по результатам выполненных исследований		
в том числе:		
концепции и стратегии развития российского образования, модернизации его содержания, информатизации непрерывного образования, молодежной и семейной политики, воспитания и развития личности	60	63
монографии, отражающие результаты фундаментальных исследований в области образования, воспитания, профессионального становления личности	110	211
учебники (и учебные пособия) нового поколения, обеспечивающие процесс дошкольного, общего среднего и профессионального образования	50	109
сборники научных трудов и статей, содержащие результаты исследований научных проблем модернизации образования	45	50
научные и аналитические доклады, статьи и отчеты, систематизирующие результаты исследований в области педагогики, психологии, возрастной физиологии, социологии образования, а также аналитические записки в органы исполнительной власти	650	661
Количество общероссийских, международных и региональных научных мероприятий, проведенных Российской академией образования (конференции, симпозиумы и др.)	260	308
Количество научных площадок, на которых ведется экспериментальная работа Российской академии образования	520	385

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии художеств на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Академическая продуктивность (количество публикаций в пересчете на одного штатного научного сотрудника), ед.	2	2,5
Устойчивость и перспектива кадрового потенциала (количество молодых специалистов вместе с аспирантами и соискателями, приходящееся на одного штатного научного сотрудника), %	23	23
Активность во внешнем профессиональном мире и признание профессиональной компетентности внешними экспертами (количество выставок в год), ед.	125	216
Активность в привлечении внебюджетных источников (доля внебюджетных средств в общем бюджете), %	20	17,6

Анализ выполнения планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук за 2012 год показывает, что в целом из 50 показателей и индикаторов эффективности реализации планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2012 год не выполнено 4, нет данных по 1 показателю.

Показатели планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук в 2013 году определялись в соответствии с Программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 2237-р).

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученным в процессе реализации Программы, ед.	47400	45674
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	15500	15586
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	31	32
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	985	969
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	22	19
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	272,0	269,6

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии медицинских наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученным в процессе реализации Программы, ед.	4740	6961
Количество публикаций по результатам исследований в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	846	1697
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	37,6	38,3
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	300	431
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	35	20
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	150	
Количественные показатели научной продукции по результатам научных исследований и разработок (технологии профилактики, диагностики, лечения и реабилитации), ед.	575	826

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии сельскохозяйственных наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций по результатам исследований в ведущих российских и международных изданиях, прошедших экспертизу, ед.	510	544
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	50	61
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	32,1	35,5
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	650	665
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	3	5
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	457,1	459,7

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии архитектуры и строительных наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	220	252
Количество публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	21	23
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	23	25
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	30	40
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	2	-
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	336,0	497,7

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии образования на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
1. Общие показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований		
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	850	892
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	55	56
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей государственных академий наук, %	24,5	24,5
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	5	6
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	-	-
Внутренние затраты на исследования и разработки, приходящиеся на одного исследователя, тыс. руб.	350,0	568,0
2. Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований, учитывающие специфику и профиль деятельности Российской академии образования		
Учебники, учебные и учебно-методические пособия для общего и профессионального образования, в том числе учебники, подготовленные Российской академией образования и включенные в Федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы, ед.	125	147
Программы общего и профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию		
Число охраняемых результатов интеллектуальной деятельности (зарегистрированных концепций, монографий), ед.	145	172
3. Образовательные программы нового поколения, включая их информационно-методическое обеспечение, ед.	105	121
4. Количество научных площадок, на которых ведется экспериментальная работа Российской академией образования, ед.	540	515

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии художеств на 2013 год приведены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	350	559
Количество публикаций по результатам исследований в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	30	16
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	12	12
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	3	6
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	2	4
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	434,4	434,4
Количество научных мероприятий, проведенных Российской академией художеств, ед.	200	347

В целом из 41 показателя и индикатора эффективности реализации планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013 год не выполнено 3, нет данных по 3 показателям.

#### **2.1.1.4. Выполнение показателей (индикаторов) отраслевых стратегий и государственных программ в 2012 и 2013 годах**

Цели, задачи, приоритетные направления развития отраслевой науки и технологий, организационные и правовые механизмы, прогнозы изменения индикативных социально-экономических показателей в период 2012-2013 годов также устанавливались отраслевыми стратегиями. Финансовое обеспечение мероприятий отраслевых стратегий и достижение плановых показателей и индикаторов выполнения предусматривалось осуществлять в рамках соответствующих государственных программ и федеральных целевых программ, как правило, в государственных заданиях, установленных для федеральных научных учреждений.

Проведенные ранее Счетной палатой Российской Федерации выборочные контрольные мероприятия показали, что ряд отраслевых стратегий не был подкреплён требуемыми нормативными актами и не финансировался.

Так, в соответствии со Стратегией развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года финансовое обеспечение мероприятий Стратегии за счет средств федерального бюджета предусматривалось осуществлять в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» на 2013-2020 годы. Указанной государственной программой в 2013 году было запланировано начало создания и реконструкции объектов 9 федеральных учреждений, на базе которых предполагалось формирование научно-образовательных кластеров. Однако в связи с отсутствием соответствующего финансирования в федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов указанные мероприятия не были начаты.

Минздравом России в 2013 году не были созданы механизмы реализации Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на



период до 2025 года. В соответствии с приказом Минздрава России от 30 марта 2013 года № 175 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» в 2013 году должен был быть разработан проект концепции федеральной целевой программы «Развитие медицинской науки», а также подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации проекты федеральной целевой программы «Развитие медицинской науки» и федерального закона «Об обращении биомедицинских клеточных технологий». На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия указанные мероприятия оказались нереализованными.

В федеральном бюджете на 2012 год финансирование научных исследований и разработок с установлением соответствующих программных задач и индикаторов осуществлялось по 41 программно-целевому направлению (1 Президентской программе, 4 государственными программами, 35 федеральными целевыми программами, 1 программой). Перечень данных программ представлен в приложении 4 к отчету.

Наиболее масштабной федеральной целевой программой в сфере научных исследований и разработок в 2012 году являлась федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 613). В рамках данной федеральной целевой программы осуществлялись мероприятия по развитию научно-технологического потенциала Российской Федерации для реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации в соответствии с перечнем критических технологий Российской Федерации.

В 2012-2013 годах не был завершен в полном объеме переход к программной структуре расходов федерального бюджета. Лишь федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов впервые сформирован в новой структуре государственных программ Российской Федерации. За период 2012 года - начало 2013 года Правительством Российской Федерации утверждены 39 государственных программ Российской Федерации, а ряд федеральных целевых программ закончил свое действие, что затрудняет сопоставление задач и целевых показателей между ними.

В федеральном бюджете на 2013 год главные распорядители средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок участвовали в реализации 36 программно-целевых направлений (1 Президентской программы, 3 государственных программ, 31 федеральной целевой программой, 1 программой), перечень представлен в приложении 4 к отчету.

В 2013 году завершено выполнение ряда федеральных целевых программ, направленных на реализацию государственной научно-технической политики по развитию фундаментальных и прикладных исследований и разработок, в том числе наиболее крупной - ФЦП «Исследования и разра-

ботки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы». При затратах федерального бюджета на финансирование НИОКР программы в размере 17,9 млрд. рублей объем дополнительного производства новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции за счет коммерциализации созданных передовых технологий составил более 39 млрд. рублей, создано более 9,5 тыс. новых рабочих мест для высококвалифицированных работников.

С учетом опыта реализации ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» и в целях развития научно-технологического потенциала Российской Федерации создана новая ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы» (утверждена постановлением Правительства от 21 мая 2013 года № 426).

В 2013 году также завершилась ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы». Общий объем финансирования за 5 лет ее реализации составил около 85 млрд. рублей из средств федерального бюджета, дополнительно привлечено 16,07 млрд. рублей внебюджетных средств.

В рамках перехода к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета началось формирование государственных программ Российской Федерации, в том числе «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы, «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы, «Информационное общество (2011-2020 годы)», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», объединяющих на программном уровне соответствующие федеральные целевые программы.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 года № 2433-р) являлась одним из основных программно-целевых инструментов для формирования конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок, обеспечения его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики. Программно-целевые инструменты государственной программы включают в себя федеральные целевые программы: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 613); «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 года № 568); «Ми-



ровой океан» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 года № 919).

Оценка выполнения указанной государственной программы осуществлялась на основе анализа достижения плановых значений показателей стратегических целей в отчетном периоде, а также сопоставления динамики значений показателей целей и объемов бюджетного финансирования, направляемых на их достижение. Сведения о достижении значений показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие науки и технологий» в 2013 году, включая подпрограммы и федеральные целевые программы, приведены в приложении 5 к отчету. Из 74 показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие науки и технологий» в 2013 году выполнено 34, не выполнено - 31, нет данных по 9 показателям.

## **2.2. Осуществление государственного учета (мониторинга) результатов (включая результаты интеллектуальной деятельности) и оценки результативности деятельности в сфере научных исследований и разработок**

Порядок осуществления государственного учета (мониторинга) результатов (включая результаты интеллектуальной деятельности) и оценки результативности деятельности в сфере научных исследований и разработок в 2012-2013 годах определялся следующими актами:

- Положение о государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 284 от 4 мая 2005 года);

- Правила оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312).

### **2.2.1. Государственный учет результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполненных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах**

В период 2012-2013 годов государственный учет результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета осуществлялся на основе Положения о государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств

федерального бюджета (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2005 года № 284).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 года № 327 «О единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения» существенно изменен порядок учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, однако данные нормативные требования вступили в силу лишь с 1 января 2014 года.

Участие в государственном учете результатов научно-технической деятельности являлось обязательным для федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук, иных организаций, являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета и осуществляющих финансовое обеспечение научно-технической деятельности на основании государственных контрактов, по бюджетной смете или за счет средств федерального бюджета, предоставленных в виде субсидий, а также для организаций-исполнителей, осуществляющих научно-техническую деятельность, и их соисполнителей.

На Минобрнауки России возлагались выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере государственного учета результатов научно-технической деятельности. Приказом Минобрнауки России от 17 декабря 2009 года № 736 утверждены формы учетных документов для государственного учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета.

Государственный учет результатов научно-технической деятельности включал в себя внесение информации в базу данных Единого реестра учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета (далее - база данных РНТД). Объектами учета являлись результаты научно-технической деятельности (результаты интеллектуальной деятельности), способные к правовой охране или имеющие правовую охрану в качестве изобретения, полезной модели, промышленного образца, топологии интегральных микросхем, программы для ЭВМ, базы данных или секрета производства (ноу-хау), если указанные результаты созданы за счет средств федерального бюджета, выделенных на оплату работ по государственным контрактам, по бюджетной смете или за счет субсидий, а также единые технологии, созданные за счет или с привлечением средств федерального бюджета.

Государственным учетом результатов научно-технической деятельности не фиксировались результаты интеллектуальной деятельности, которые

статьей 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации «Охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» не отнесены к охраняемым. Однако финансовые затраты на данные результаты интеллектуальной деятельности отражались в первичных учетных бухгалтерских документах при заключении государственных контрактов, в отчетах о выполнении планов НИОКР бюджетополучателей, выполняющих научные исследования и разработки на основании сметы.

Результаты интеллектуальной деятельности (далее - РИД) в 2012-2013 годах по сведениям Единого реестра результатов научно-технической деятельности (базы данных РНТД) и данным, представленным главными распорядителями бюджетных средств:

	2012 г.		2013 г.	
	создано всего, по данным ГРБС	зарегистрировано в базе данных РНТД	создано всего, по данным ГРБС	зарегистрировано в базе данных РНТД
Результаты интеллектуальной деятельности (РИД) по ведомственной принадлежности в том числе:	20067	3300	22160	6598
федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями	14476	2873	14384	6393
из них Минобрнауки России		2115		6340
государственными академиями наук и иными субъектами	5591	427	7776	205
Распределение зарегистрированных РИД по видам:				
программы для ЭВМ	-	913	-	1460
базы данных	-	137	-	307
изобретения	-	1455	-	2420
полезные модели	-	494	-	876
промышленные образцы	-	6	-	19
топологии интегральных схем	-	38	-	38
секреты производства (ноу-хау)	-	229	-	1455
единая технология	-	6	-	16

Разница между количеством объектов учета, зарегистрированных в базе РНТД и созданных по данным, представленным ГРБС, может быть объяснена следующими причинами:

- недостатком системы сводного статистического учета создаваемых результатов интеллектуальной деятельности у ГРБС, не учитывающей результаты интеллектуальной деятельности, выполняемые опосредованно за счет представления средств федерального бюджета в виде субсидий и т.д.;

- невысоким качеством заказанных ГРБС исследовательских работ, в силу чего полученные результаты интеллектуальной деятельности фиксировались ведомственными актами и не направлялись для учета в публичный единый реестр и базу РНТД;

- получением повторных или не представляющих существенной значимости результатов интеллектуальной деятельности, в регистрации которых в базе РНТД могло быть отказано, в том числе по причине повторного учета;

- недостатками статистического учета и отсутствием автоматизированного учета результатов интеллектуальной деятельности у ГРБС;
- недостаточным контролем в ГРБС выполнения требований соответствующих действующих нормативных правовых актов по учету результатов НИОКР гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета.

В отношении результатов интеллектуальной деятельности, созданных федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, наблюдалась положительная динамика роста их охвата системой государственного учета результатов научно-технической деятельности. Так, в 2012 году зарегистрировано в базе РНТД 19,85 % созданных результатов интеллектуальной деятельности, в 2013 году - 44,47 %. В государственных академиях наук доля результатов интеллектуальной деятельности, учтенных в системе государственного учета результатов научно-технической деятельности, сократилась с 7,64 % в 2012 году до 2,64 % в 2013 году.

Число объектов учета, зарегистрированных в базе РНТД в 2013 году, возросло почти на 50 % по сравнению с 2012 годом, что может быть объяснено окончанием в 2013 году большинства федеральных целевых программ и подготовкой отчетов по подлежащим правовой охране результатам интеллектуальной деятельности. Из приведенной статистики внесенных объектов учета в базу РНТД за 2013 год видно, что наибольшее их число (61,3 %) создано в рамках федеральных целевых программ, число объектов учета, созданных по государственным заданиям, составило только 26,7 процента.

Распределение объектов учета по категориям исполнителей осталось практически одинаковым в 2012 и 2013 годах, но при этом в абсолютных единицах число вузовских объектов учета, внесенных в базу РНТД, увеличилось на 700 единиц, от подведомственных научных учреждений - увеличилось на 100 объектов учета, от иных организаций - увеличилось на 200 объектов учета.

Порядок распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности определен Положением о закреплении и передаче хозяйствующим субъектам прав на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 года № 685). Указанным нормативным актом установлена обязанность государственных заказчиков при заключении государственных контрактов включать условие о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности за Российской Федерацией в том случае, если финансирование работ по доведению этих результатов до стадии промышленного применения (включая изготовление опытной партии) производится Российской Федерацией. Наличие в нормативном правовом акте отлагательного условия

позволяет государственным заказчикам интерпретировать данную норму избирательно, что создает риски утраты государственного имущества.

### **2.2.2. Оценка результативности деятельности научных организаций, выполнявших научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения в 2012 и 2013 годах**

Результативность деятельности научных организаций в 2012-2013 годах оценивалась в соответствии с Правилами оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312.

Оценка результативности деятельности научных организаций проводится федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых они находятся. Результатом оценки является отнесение научных организаций к одной из трех категорий:

1-я категория - научные организации-лидеры;

2-я категория - стабильные научные организации, демонстрировавшие удовлетворительную результативность;

3-я категория - научные организации, утратившие научную деятельность в качестве основного вида деятельности и перспективы развития.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки формирует и ведет базу данных, содержащую сведения об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, проводит анализ и обобщение сведений, содержащихся в базе данных, представляет ежегодно отчет об итогах оценки результативности деятельности научных организаций в Минобрнауки России.

Для формирования и ведения базы данных, содержащей сведения об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения, используется федеральная государственная информационная система «База данных об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».

В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312 проведение оценки результативности осуществляется 1 раз в 5 лет. В связи с этим в 2012 и 2013 годах оценка результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения, проводилась лишь в некоторых указанных организациях.

В целях дополнения оценки результативности деятельности научных организаций процедурами ежегодного мониторинга, проводимыми Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и федеральными

органами исполнительной власти, в ведении которых находятся научные организации, постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 года № 979 были внесены изменения в «Правила оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».

По состоянию на 20 ноября 2012 года в Рособрнадзор были представлены данные, относящиеся к оценке деятельности 403 научных организаций, подведомственных 24 ведомствам. Из 403 оцененных научных организаций были отнесены к:

1-й категории - 159 (39,45 % всех оцененных);

2-й категории - 238 (59,06 %);

3-й категории - 6 (1,49 процента).

В 2013 году из 465 оцененных научных организаций были отнесены к:

1-й категории - 197 (42,37 % всех оцененных);

2-й категории - 262 (56,34 %);

3-й категории - 6 (1,29 процента).

В 2012 году количество научных организаций, отнесенных к 1-й категории, увеличилось на 38 единицы, 2-й категории - на 24 единицы, 3-й категории - осталось без изменений.

### **2.3. Задачи и целевые показатели, установленные для главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок действовавшими в 2012 и 2013 годах нормативными правовыми актами, ведомственными программами и планами научно-исследовательской работы**

В рамках экспертно-аналитического мероприятия была запрошена у главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах информация об установленных целевых показателях и наличии внутренних ведомственных актов, определяющих:

- ведомственную детализацию задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами, программами, стратегиями, государственными программами и федеральными целевыми программами;

- методики оценки результативности научных исследований и разработок, деятельности подведомственных научных организаций;

- ведомственное планирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- размещение заказов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- порядок учета и использования результатов научной деятельности.

Информация об установлении целевых показателей научных исследований и разработок и принятии ведомственных нормативных документов, регламентирующих научные исследования и разработки, не представлена Минюстом России и МВД России, информация о ведомственных нормативных документах, регламентирующих порядок и методики оценки результативности научных исследований и разработок не представлена ФСКН России.

По информации от 49 ГРБС, являющихся федеральными органами власти (с учетом подведомственных учреждений), в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах целевые показатели (индикаторы) на уровне государственных программ и федеральных целевых программ были установлены для 36 ГРБС, не установлены в полном объеме - для 7 ГРБС (Минрегион России, Минкомсвязь России, ФНС России, Ростуризм, Росприроднадзор, Роснедра, Росреестр), не представлена информация от 6 ГРБС. Ведомственными программами и планами научно-исследовательской работы устанавливались показатели и индикаторы у 13 ГРБС, не устанавливались - у 26 ГРБС, не представлена информация 10 ГРБС.

Таким образом, ГРБС при планировании научных исследований и разработок не всегда обеспечивают декомпозицию целевых макроиндикаторов государственных, федеральных целевых программ в конкретные задачи и целевые индикаторы, которые должны быть достигнуты в ходе научных исследований и разработок. Программно-целевой принцип выделения ассигнований бюджета не в полном объеме распространяется на планирование конкретных разработок.

Так, Минрегионом России предусматривалась разработка научно-исследовательских работ в рамках реализации 2 федеральных целевых программ и планов непрограммных научных исследований и разработок. ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы установлен индикатор, характеризующий актуализацию строительных норм, - «Количество разработанных (актуализированных) национальных стандартов и сводов правил в рамках Программы (штук)». ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» и планами непрограммных научно-исследовательских работ на 2012-2013 годы целевые показатели научных исследований не установлены, что не позволяет определить достигнутые результаты расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах в рамках указанной федеральной целевой программы.

Из 75 ГРБС в 67 ГРБС имеются ведомственные акты, регламентирующие планирование, размещение заказов на выполнение НИОКР; порядок и методики оценки результативности научных исследований и разработок, порядок учета и использования результатов научной деятельности.

Ведомственные нормативные документы, регламентирующие порядок и методику оценки результативности научных исследований и разработок, не представлены 9 ГРБС (ФНС России, Минтранс России, Минэнерго России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Ространснадзор, ФСТ России).

Многими ведомственными методическими документами предусмотрена оценка результативности научно-исследовательских работ путем сопоставления ряда финансово-экономических параметров, в частности - затрат на их выполнение с потенциальным экономическим (стоимостным) эффектом от внедрения в эксплуатацию. Такое целеполагание в случае отсутствия прямого ежегодного положительного эффекта не позволяет оценить в полном объеме степень и качество достигнутых результатов расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах в рамках указанных федеральных целевых программ на научные исследования и разработки.

Типовая методика, разработанная Минобрнауки России, не всегда в полной мере учитывает специфику всех основных видов деятельности подведомственных ГРБС научных организаций. Так, после проведения анализа эффективности применяемых методик и показателей оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР и технологические работы гражданского назначения, Минздрав России разработал предложения по доработке указанной типовой методики.

Проведенные ранее Счетной палатой Российской Федерации контрольные мероприятия выявили ряд недостатков, связанных с формальной деятельностью ведомственных органов (комиссий, научно-технических советов и т.д.) по рассмотрению результатов выполненных научно-исследовательских работ. Так, в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в 2013 году не проводились заседания секций научно-технического совета Минприроды России по утверждению планов и рассмотрению итогов выполненных научно-исследовательских работ.

В связи с многообразием целей, стоящих перед фундаментальной и прикладной наукой Российской Федерации, выполнение задач в сфере программно-целевых направлений финансирования научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах возможно оценивать в основном по финансовым и временным параметрам. Для всех программных мероприятий действующими законодательными и нормативными правовыми актами утверждена сумма бюджетных ассигнований, которая должна быть освоена за соответствующий год.

В результате анализа исполнения расходов, направленных на финансирование научных исследований и разработок, выявлено, что подавляющее большинство финансирования (98,4 % и 98,7 %) осваивается при выполнении программных мероприятий с объемом финансирования более 1 млрд.



рублей (в 2012 году - 15 мероприятий, в 2013 году - 14). Программные мероприятия с низким объемом финансирования показывают значительный рост доли неисполненных бюджетных назначений, что является признаком неполного и несвоевременного выполнения поставленных задач.

Средний процент неисполнения расходов в группе программных мероприятий с уровнем финансирования менее 100 млн. рублей составляет 51,2 % в 2012 году, 28,7 % - в 2013 году; при уровне финансирования от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей - соответственно, 12,0 % и 11,6 %; более 1 млрд. рублей - соответственно, 0,5 % и 0,7 процента.

Анализ исполнения расходов средств федерального бюджета в разрезе главных распорядителей показал, что подавляющее большинство финансирования научных исследований и разработок (97,0 % и 97,7 %) осваивается примерно одной третью от общего числа ГРБС (соответственно, 24 из 76, 26 из 75 в 2012 и 2013 годах), каждый из которых израсходовал на указанные цели более 1 млрд. рублей.

Снижение уровня денежных средств, освоенных главным распорядителем, также сопровождается резким увеличением доли неисполненных назначений. Так, по группе ГРБС с финансированием более 1 млрд. рублей усредненная доля неисполненных назначений составляет менее 1 % (0,6 % и 0,5 % в 2012 и 2013 годах, соответственно), тогда как по группе ГРБС с финансированием менее 100 млн. рублей этот показатель в десятки раз выше (14,0 % и 29,3 процента).

Проведенный анализ позволяет сделать заключение о том, что своевременное и полное выполнение задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативно-правовыми актами, программами, стратегиями, планами научно-исследовательской работы в 2012 и 2013 годах, вызывало наибольшие затруднения для ГРБС с объемом финансирования менее 100 млн. рублей.

Внесение вопросов формирования и исполнения ГРБС задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами, программами, стратегиями, государственными программами и федеральными целевыми программами, проверки наличия методик оценки результативности научных исследований и разработок, деятельности подведомственных научных организаций, ведомственного планирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, анализ учета и использования результатов научной деятельности в перечень вопросов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации позволят обеспечить на постоянной основе контроль результативности целевых показателей, установленных для ГРБС в сфере научных исследований и разработок.

### **3. Анализ результативности научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах**

#### **3.1. Показатели общей результативности фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах**

Анализ обобщенной результативности научных исследований и разработок является сложной и не решенной в полном объеме методологической проблемой. Качество и уровень фундаментальных теоретических исследований трудно оценить количественными критериями эффективности. В большинстве случаев возможно объективно охарактеризовать их лишь через качественные критерии, такие как новизна явлений, дающая большой толчок для принципиального развития наиболее актуальных исследований; существенный вклад в обороноспособность страны; приоритет отечественной науки; отрасль, где могут быть начаты прикладные исследования; широкое международное признание работ; фундаментальные монографии по теме и цитируемость их учеными различных стран.

В этой связи полноценные качественные оценки результативности могут быть осуществлены на основе проведения независимых комплексных научных отраслевых и междисциплинарных экспертиз, выявляющих значимость и новизну осуществленных фундаментальных и поисковых научных исследований. Оценка эффективности прикладных исследований также не всегда допускает применение простых количественных критериев. Как правило, экономическая результативность прикладных исследований и НИОКР выявляется не сразу после их завершения, а лишь через определенный промежуток времени, когда они начинают давать заметный социально-экономический эффект (в мировой практике - средний срок ожидания результатов 2-2,7 года).

В мировой и российской практике в качестве одного из обобщающих критериев при количественной оценке результативности фундаментальных и прикладных исследований и разработок широко применяется в тех или иных вариантах общий публикационный критерий - суммарное количество работ (либо индекс цитирования), индексируемых научными поисковыми системами. Данный критерий, взятый изолированно, не может являться надежным показателем совокупной результативности научной деятельности, так как возможны ситуации, когда при меньшем количестве работ их отдача значительно больше, чем от большего количества менее значимых. В ряде случаев в качестве значимого параметра берется количество созданных (зарегистрированных) научных, конструкторских и технических произведений, а также результатов интеллектуальной деятельности. Экономическую оценку работы отдельного научного работника применяют

редко, чаще в качестве экономического критерия используют показатель производительности труда научного работника. Эффективность работы научно-исследовательской группы или организации в сфере прикладных исследований и разработок, как правило, оценивают несколькими критериями: среднегодовой выработкой научно-исследовательских работ, количеством внедренных тем, экономической эффективностью от внедрения НИОКР, общим экономическим эффектом, количеством полученных авторских свидетельств и патентов, количеством проданных лицензий и т.д.

В настоящее время существуют различные национальные модели оценки научной результативности - R & D & I IS (Совет по исследованиям, разработкам и инновациям, Чехия), NARCIS (Ассоциация голландских университетов, Королевская академия наук, Организация научных исследований, Нидерланды), CRISin (Исследовательский совет Норвегии, Норвегия), REF (Совет по финансированию высшего образования, Великобритания), АСУ РИД РАН (Россия), которые существенно отличаются по использованию оцениваемых параметров и методологии. Вес фактора публикационной активности в итоговой оценке в ряде национальных моделей оценки научной эффективности колеблется от 65 % (Великобритания) до 90 % (Чехия). Качество оценки научной результативности зависит от способов отчуждения результатов исследований, механизмов научного оборота и способов использования результатов исследований, регистрации фактов и мотивов использования результатов исследований для производства нового научного знания, качества работы средств сбора, хранения и обработки статистики о результатах научной деятельности. В мировом научном сообществе идет широкое обсуждение применения так называемого «открытого доступа» при создании научных информационных систем (CRIS), которые существенно меняют формы научного процесса, создают новые возможности фиксации и открытого доступа к научным результатам, совершенствуют способы оценки научной результативности.

Совершенствование применяемых в Российской Федерации методов анализа результативности фундаментальных и прикладных научных исследований потребует дальнейшего развития нормативно-правовой базы, повышения прозрачности, доступности и проверяемости исходных данных, расширения учета сведений о научных проектах в увязке с их результатами (базы РНТД, индексы цитирования, публикации и т.п.), создания комплексных многоуровневых систем количественных и качественных индикаторов (показателей), внедрения механизмов независимой научной экспертизы, интеграции отечественной науки в международные системы идентификации институтов и исследователей.

Для проведения объективного и всестороннего анализа результативности фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок,

финансируемых из федерального бюджета Российской Федерации, требуются рассмотрение и сопоставление большого числа параметров и показателей результативности деятельности научных организаций, что возможно реализовать лишь в случае проведения соответствующих контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования на научные исследования и разработки увеличились в проверяемом периоде на 17,2 %, с 339515,9 млн. рублей в 2012 году до 397898,5 млн. рублей в 2013 году.

Финансирование фундаментальных и прикладных исследований в 2012-2013 годах представлено в таблице:

	Фундаментальные исследования		Прикладные научные исследования	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Федеральные органы власти с подведомственными организациями	1694,7	3993,5	30067,2	26174,0
Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры	84314,9	107603,3	223439,1	260127,7

В рамках данного экспертно-аналитического мероприятия были проведены расчеты динамики изменения совокупных обобщенных показателей результативности научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах.

С учетом того, что фундаментальные исследования финансировались и выполнялись в основном учреждениями государственных академий наук, национальными исследовательскими центрами, государственными научными фондами, государственными корпорациями, а прикладные - в большей степени сосредотачивались в подведомственных органах власти и федеральным органам исполнительной власти учреждениям, по данному признаку вся совокупность главных распорядителей бюджетных средств была распределена на 2 соответствующих сектора:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им научные и научно-образовательные учреждения (далее - «Федеральные органы власти с подведомственными организациями»);

- государственные академии, университеты, государственные корпорации, федеральные научные фонды и национальные исследовательские центры (далее - «Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры»).

В силу вышеупомянутых различий между фундаментальными и прикладными исследованиями, между отраслями науки сравнения абсолютных количественных показателей между ними или между отдельными ГРБС являются методологически некорректными. В целях снижения влияния различий внутренних структурных пропорций (специфики научного продукта, структуры научных кадров и т.д.), характерных для фундаментальных и прикладных исследований, для целей анализа был использован

поиск относительных изменений ряда показателей внутри выделенных групп ГРБС, занимающихся либо преимущественно фундаментальными научными исследованиями, либо прикладными научными исследованиями и разработками.

Обобщенные сведения, полученные от ГРБС, при отсутствии их проверки в ходе контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации не могут обеспечить точность и полную достоверность полученных результатов. На их основе возможна лишь общая оценка динамики совокупных обобщенных показателей результативности научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах. При формировании показателей для сопоставления использованы принципы, содержащиеся в Типовой методике оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, подготовленной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312. В соответствии с указанной методикой оценка результативности деятельности производится на основе анализа и сопоставления показателей по следующим направлениям: научный потенциал и эффективность научных исследований; вовлеченность в национальное и мировое научно-образовательное сообщество; коммерциализация и прикладное значение результатов исследований; кадровая обеспеченность; ресурсная обеспеченность.

Для целей экспертно-аналитического исследования все имеющиеся показатели распределены по 3 группам:

- научный потенциал и эффективность научных исследований: общие бюджетные расходы; численность исследователей; количество созданных научных, конструкторских и технологических произведений; число публикаций, индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования<sup>6</sup>; количество созданных результатов интеллектуальной деятельности<sup>7</sup>; количество созданных результатов интеллектуальной деятельности, зарегистрированных базой РНТД; количество индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования публикаций на 1 исследователя; средняя сумма бюджетных расходов на 1 публикацию, индексируемую в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования;

- кадровая ресурсная обеспеченность: удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей; удельный вес

---

<sup>6</sup> Учитываются все публикации вне зависимости от вида и типа (статьи, труды и тезисы конференций и т.д.) за отчетный период.

<sup>7</sup> Учитываются все виды результатов интеллектуальной деятельности, включая секреты производства (ноу-хау), программы для ЭВМ, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения и т.д.

докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей (показатели приведены в приложениях 6 и 7 к отчету);

- вовлеченность в мировое научно-образовательное сообщество: количество созданных результатов интеллектуальной деятельности, имеющих правовую охрану за пределами Российской Федерации<sup>8</sup>; число статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями<sup>9</sup>; численность исследователей, направленных на работу в ведущие российские и международные научные и научно-образовательные организации<sup>10</sup> (показатели результативности научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах приведены в приложении 8 к отчету).

Анализ и сопоставление показателей динамики суммарной эффективности научных исследований показывают, что прирост общего количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений в 2013 году составил 2,4 % с существенным отставанием от темпов роста бюджетных расходов (17,3 %). В секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями общее количество выполненных научных, конструкторских и технологических произведений увеличилось на 4,8 %. В секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров практически не отмечен прирост общего количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений (0,9 %), хотя некоторые учреждения продемонстрировали его рост, так, ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» увеличило в 2013 году количество выполненных научных, конструкторских и технологических произведений на 9,1 процента.

Рост числа индексируемых публикаций в 2013 году в целом составил 16,1 %, в расчете на 1 исследователя - 15,99 %. При этом выявлены значительное увеличение публикационной активности в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями (59,6 %) и относительное сокращение (на 2,6 %) в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров.

Увеличение показателя в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями связано с предпринимаемыми стимулирующими мерами, особенно в вузовской науке, повышением роли этого показателя при оценке результативности научно-исследовательских организаций и вузов, при конкурсном финансировании, в том числе в форме грантовой поддержки. При этом, хотя средние бюджетные затраты на 1 публикацию в целом остались на прежнем уровне, они существенно со-

---

<sup>8</sup> Учитываются результаты, на которые получены документы, подтверждающие охрану прав на зарубежных рынках, в том числе по процедурам, предусмотренным Patent Cooperation Treaty (Договором о патентной кооперации) - РСТ, мадридским соглашением и др.

<sup>9</sup> Учитываются работы, опубликованные в журналах, индексируемых в международных информационно-аналитических системах научного цитирования WEB of Science и Scopus.

<sup>10</sup> Учитывается работа, в том числе стажировки в ведущих научных и научно-образовательных центрах, продолжительностью не менее календарной недели.

кратились в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями (на 26,4 %) и одновременно выросли в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров (на 20,1 процента).

Динамика суммарных показателей научного потенциала и эффективности научных исследований в 2012-2013 годах представлена в таблице:

	(в процентах)		
	В целом	Федеральные органы власти с подведомственными организациями	Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры
Увеличение объема расходов средств федерального бюджета	117,2	117,3	117,0
Увеличение количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений	102,4	104,7	100,9
Увеличение РИД, зарегистрированных базой РНТД	199,9	220,7	48,0
Рост числа индексируемых публикаций	116,1	159,6	97,4
Динамика бюджетных расходов на 1 публикацию	110,4	99,4	139,1
Динамика индексируемых публикаций на 1 исследователя	116,0	155,6	98,3
Динамика численности исследователей	100,1	102,5	99,0

Прирост количества созданных результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в целом (10,4 %) также не соответствует росту бюджетных расходов в 2013 году. При этом в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров ряд организаций, например, ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», демонстрирует более высокие темпы роста - 21,5 процента.

Имеющиеся статистические показатели 2013 года показывают существенное повышение эффективности охвата РИД системой государственного учета результатов научно-технической деятельности - общее количество зарегистрированных базой РНТД объектов учета выросло почти в 2 раза.

Кадровая ресурсная обеспеченность в 2012-2013 годах оставалась стабильной, с тенденцией к небольшому росту общей численности исследователей в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями и некоторому сокращению в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров. Динамика кадровой ресурсной обеспеченности научных исследований в 2012-2013 годах представлена в таблице:

	(в процентах)			
	Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей		Удельный вес докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
По данным ГРЭС	29,6	29,4	-	-
По данным Минобрнауки России	38,6	40,1	-	-
Плановые показатели государственной программы на 2013 год	-	33,1	-	-
В целом	-	-	57,5	57,6
Федеральные органы власти с подведомственными организациями	31,9	32,1	59,7	59,9
Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры	-	-	56,7	56,9

Удельный вес докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей составил в 2012 году 57,5 %, в 2013 году - 57,6 процента.

По-прежнему одной из острых проблем остается недостаточное привлечение к научно-исследовательской работе молодых ученых и преподавателей в возрасте до 39 лет. В государственной программе «Развитие науки и технологий» на 2013 год плановый показатель удельного веса исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей был установлен на уровне 33,1 %. По данным, полученным в ходе экспертно-аналитического мероприятия от ГРБС, удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей составил в 2012 году - 29,6 %, в 2013 году - 29,4 %, с несколько лучшим соотношением по данному показателю в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями (соответственно, в 2012 году - 31,9 % и в 2013 году - 32,1 процента).

Показатели вовлеченности научных организаций Российской Федерации в мировое научно-образовательное сообщество также остаются стабильными. В 2013 году, по данным экспертно-аналитического мероприятия, численность исследователей, направленных на работу в ведущие российские и международные научные и научно-образовательные организации увеличилась всего на 1,49 процента.

При этом в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров она уменьшилась почти на 1,4 %, в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями - увеличилась на 17,89 %. Число статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями, в 2013 году сократилось по сравнению с 2012 годом в целом на 4,27 процента.

Динамика суммарных показателей вовлеченности в мировое научно-образовательное сообщество 2013 года по отношению к 2012 году представлена в таблице:

	(в процентах)		
	В целом	Федеральные органы власти с подведомственными организациями	Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры
Численность исследователей, направленных на работу в ведущие российские и международные научные и научно-образовательные организации	101,5	117,9	98,7
Число статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями	95,7	72,9	101,6
Количество созданных результатов интеллектуальной деятельности, имеющих правовую охрану за пределами Российской Федерации	328,7	92,9	622,2

Данные, полученные из системы государственного учета базы РНТД, могут свидетельствовать о существенном приросте количества созданных результатов интеллектуальной деятельности, получивших правовую охрану за пределами Российской Федерации (увеличение почти в 3,28 раза),



однако низкий начальный уровень и ограниченная статистическая база не позволяют сделать однозначного вывода об устойчивости этой тенденции.

### **3.2. Оценка результативности выполнения главными распорядителями средств федерального бюджета НИОКР в 2012 и 2013 годах**

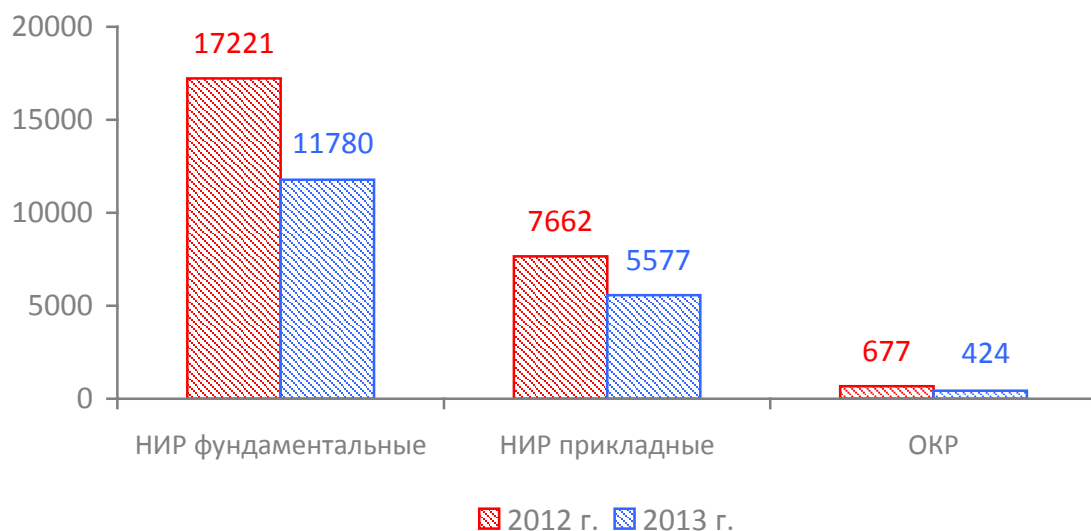
Объективные и всесторонние оценки результативности деятельности ГБРС в сфере НИОКР как с точки зрения ее качественного уровня, так и финансовых затрат, в полном объеме могут быть осуществлены после проведения соответствующих контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации.

Однако проведенный по материалам, представленным в ходе осуществления единого экспертно-аналитического мероприятия, анализ результативности научных исследований и разработок, осуществленных ГРБС в 2012 и 2013 годах, в ведомственном разрезе выявил наличие ряда существенных недостатков и проблем.

Ряд ГРБС (Минюст России, ФСИН России, Ростуризм) вообще не направил по запросам информацию о результативности научных исследований и разработок.

Всего в государственном Едином реестре учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения (представлены в приложении 9 к отчету), выполняемых за счет средств федерального бюджета (база РНТД), в 2012 году было зарегистрировано 25550 НИОКР, в 2013 году - 17781.

Количество НИОКР, зарегистрированных в 2012-2013 годах, показано на диаграмме:



В общем количестве НИОКР в 2012-2013 годах численно преобладали фундаментальные научно-исследовательские работы, в 2012 году они составили 67,36 % и в 2013 году - 66,25 % от общего числа.

По количеству зарегистрированных НИОКР лидировало ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований»: в 2012 году - 8267, в 2013 году - 5388, однако надо принять во внимание, что указанный ГРБС является лишь заказчиком. Минобрнауки России в 2012 году выполняло 8049, в 2013 году - 3366 НИОКР, Российская академия наук - 2564 и 3285 НИОКР, соответственно.

Количество НИОКР, завершенных в 2012-2013 годах, показано на диаграмме:



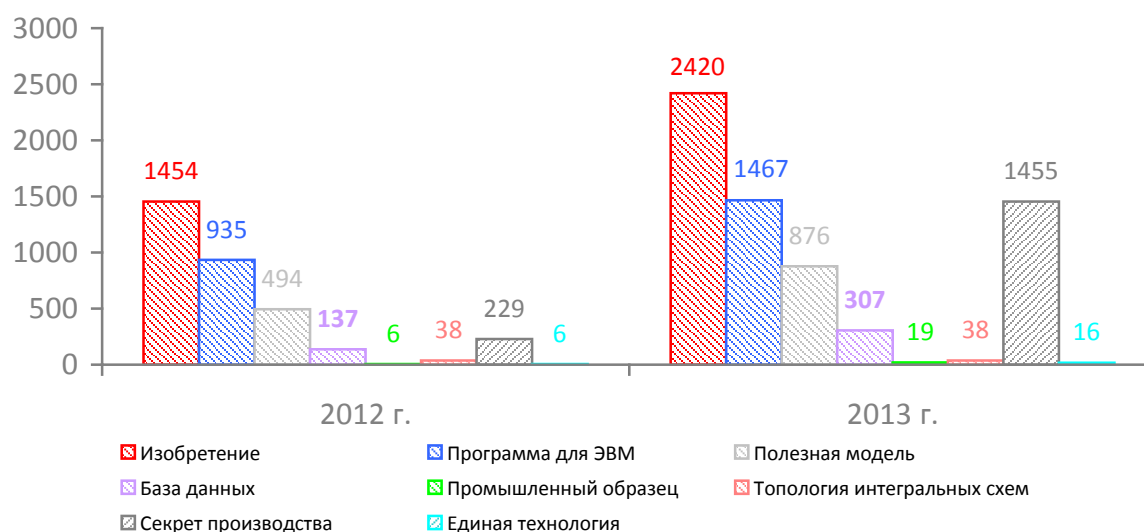
Обращает на себя внимание выявленная неблагоприятная тенденция существенного сокращения количества НИОКР, которые завершены в 2013 году. В 2012 году были завершены 16131 НИОКР, или 63,14 % к количеству зарегистрированных, в 2013 году - 6947 НИОКР, или 39,07 процента.

Финансовая затратность НИОКР в силу разных ресурсоемкости и капиталоемкости, например, в гуманитарных и естественно-научных отраслях наук, существенно различалась. Так, средние бюджетные затраты на 1 НИОКР в 2012 году составили у ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» 280 млн. рублей, а у ФГБУ «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» - 0,474 млн. рублей.

Количество зарегистрированных полученных результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в 2013 году почти удвоилось по сравнению с 2012 годом. Эту тенденцию можно объяснить повышением эффективности и охвата их системой государственного учета результатов научно-технической деятельности, окончанием в 2013 году большинства федеральных целевых программ и подготовкой отчетов по подлежащим правовой охране результатам интеллектуальной деятельности.

Данные результативности выполнения ГРБС в 2012-2013 годах НИОКР представлены в приложении 10 к отчету.

Результативность НИОКР по видам интеллектуальной деятельности в 2012-2013 годах представлена на диаграмме:



Полученные данные позволяют, в предварительном порядке, оценить некоторые тенденции. Так, соотношение бюджетных затрат, количества завершенных НИОКР и полученных результатов интеллектуальной деятельности в 2012-2013 годах были наилучшими у ФГБУ «Санкт-Петербургский государственный университет», ФГБУ «Российский гуманитарный научный фонд», ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

Указанные данные могут свидетельствовать в пользу эффективности этих форм организации научных исследований и разработок, хотя полностью оценить объем бюджетных средств, выделяемых учреждениям образовательной сферы, но используемых прямо или опосредовано в сфере научных исследований, на материалах данного экспертно-аналитического мероприятия не представлялось возможным.

По обобщенным параметрам эффективности использования бюджетных затрат в 2012 году лучшими (пропорционально объему расходов) являлись Сибирское отделение РАН, ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» и Роскосмос, в 2013 году - Российская академия медицинских наук, Сибирское отделение РАН, ГК «Росатом», ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», Росрыболовство.

Динамика показателей результативности НИОКР 2013 года по отношению к 2012 году выглядит следующим образом: расходы на НИОКР - 117,4 %, зарегистрированные НИОКР - 69,6 %, завершенные НИОКР - 43,1 %, результаты интеллектуальной деятельности (РИД) - 199,9 процента.

Полученные в ходе экспертно-аналитического мероприятия данные свидетельствуют, что, несмотря на значительные усилия, предпринятые в последние годы для государственной поддержки инновационной дея-

тельности и научных разработок, уровень эффективности НИОКР в 2012-2013 годах оставался недостаточным. Показатели эффективности внедрения результатов НИОКР в 2012 и 2013 годах приведены в таблице:

	2012 г.	2013 г.
Общее количество НИОКР	25550	17781
Количество завершённых НИОКР	16131	6947
Общее количество созданных результатов интеллектуальной деятельности (РИД) по данным ГРБС	20067	22160
Количество созданных объектов интеллектуальной собственности в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»	2250	2230
Количество результатов интеллектуальной деятельности (РИД), внедрение которых подтверждено актами использования (внедрения), по данным ГРБС	5237	5308
Количество результатов интеллектуальной деятельности (РИД), использование которых подтверждено данными базы РИТД*	3299	6598
Количество закреплённых за Российской Федерацией прав на созданные результаты (объекты) интеллектуальной собственности	1024	1163

\* По данным государственного Единого реестра учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, включающих в себя в том числе: изобретения, программы для ЭВМ, полезные модели, базы данных, промышленные образцы, топологии интегральных микросхем, секреты производства, единые технологии.

Качество планирования НИОКР было слабо увязано с достижением общегосударственных и отраслевых приоритетов в сфере научных исследований и разработок, учетом целей и задач единой государственной научно-технической и инновационной политики, сосредоточением средств федерального бюджета на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники в Российской Федерации. Тематическое содержание многих планов НИОКР, формируемых федеральными органами исполнительной власти, фактически дублировало содержание закреплённых за ними функциональных полномочий. В результате одни и те же работы оплачивались из федерального бюджета дважды: один раз в виде заработной платы штатных сотрудников министерств и ведомств за выполнение ими своих функциональных обязанностей, второй раз - в рамках госконтрактов на выполнение НИОКР.

В 2012-2013 годах отсутствовали единые для всех выполняемых за счет средств федерального бюджета научных исследований и разработок нормативные, организационные и методологические подходы к формированию планов НИОКР. Типовая методика оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения, разработанная Минобрнауки России, недостаточно полно учитывала специфику всех основных видов деятельности подведомственных научных организаций, а также особенностей оценки результатов научно-исследовательской работы в случаях, если они не дают прямых эффектов от их реализации и имеют мультипликативный эффект.

Значительное количество федеральных органов исполнительной власти недостаточно эффективно осуществляло планирование научных исследований и разработок. Так, плановые показатели государственных заданий

медицинских научных организаций, подведомственных Минздраву России, существенно занижались, без учета уже имеющегося научного потенциала и достигнутого уровня в соответствующей отрасли науки. В 2012 году суммарное число научных статей, которые планировалось выполнить в рамках государственного задания, составило 816 единиц, по факту было опубликовано 4335 статей, предполагаемый планом суммарный импакт-фактор публикаций работников научных организаций составлял 244,8 единицы, по факту - 1615,266 единицы (превышение в 6,6 раза). Аналогичная ситуация сложилась и в 2013 году с превышением суммарного фактического импакт-фактора публикаций работников научных организаций над плановым в 10,7 раза (2770,003 против 258,9).

Минрегионом России в рамках ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» заключены в 2010 году 3 контракта на выполнение НИР со сроком окончания работ в 2014 году. По указанным контрактам в 2012 году завершён промежуточный третий этап. До настоящего времени изменения в государственные контракты не внесены в части передачи функций государственного заказчика Госстрою (Минстрою России). Таким образом, в 2013 году не выполнены работы по четвертому этапу, что создает риски неисполнения контрактов в установленный срок.

Улучшению механизма планирования и организации бюджетного финансирования исследований и разработок НИОКР способствовало бы включение в бюджетную классификацию расходов раздела, отражающего финансирование расходов на науку (фундаментальные исследования и прикладные научные исследования). Для повышения качества бюджетного планирования целесообразно рассмотреть возможность поручения Минобрнауки России осуществлять подготовку предложений по проекту федерального бюджета в части объемов ассигнований на научные исследования и разработки в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета на основе ежегодного рассмотрения отчетов и координации планов субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств.

Другая проблема, выявленная в сфере реализации НИОКР в 2012-2013 годах, связана с низкой эффективностью государственного и ведомственного учета полученных результатов. Так, из общего количества полученных в 2012 году 20067 результатов интеллектуальной деятельности (РИД) оказались зарегистрированы в государственной системе учета (база РНТД) 3299 РИД. При этом, по полученной от самих ГРБС информации, ими было зарегистрировано в государственных информационных системах 4164 РИД. В 2013 году из полученных 22160 РИД учтены в государственной системе учета (база РНТД) 6598 РИД.

Ключевыми вопросами в 2012-2013 годах оставались недостаточное качество и использование полученных в результате проведенных НИОКР результатов. Эффективность внедрения результатов остается низкой, в отношении результатов интеллектуальной деятельности (РИД), внедрение которых подтверждено актами использования (внедрения), она составила в 2012 году 26,1 %. В 2013 году указанный показатель сократился до 23,9 процента.

Количество созданных объектов интеллектуальной собственности в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» составило в 2012 году 11,21 %, в 2013 году - 10,06 % от общего количества созданных результатов интеллектуальной деятельности.

Вопросы контроля и оценки процессов внедрения результатов НИОКР не были исчерпывающе урегулированы действовавшими в 2012-2013 годах нормативными правовыми актами и ведомственными актами. Отсутствовали критерии оценки эффективности практического использования результатов НИОКР, заказчиками которых выступали федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации. В ряде ГРБС (например, в МВД России) не сформирована централизованная система контроля за проведением НИОКР и внедрением их результатов: координация научной деятельности в системе Министерства возложена на одни структурные подразделения, а контроль за выполнением НИОКР и внедрением их результатов осуществляется другими структурными подразделениями по направлениям их деятельности.

Для многих ГРБС в 2012-2013 годах была характерна общая низкая результативность получения, выявления и последующего использования результатов интеллектуальной деятельности. Экспертно-аналитическим мероприятием выявлена недостаточность практического использования результатов научно-технической деятельности и вовлечения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот.

Результаты научно-исследовательских работ используются в основном в текущей деятельности ведомств, в том числе при подготовке проектов нормативных правовых актов и методических документов. В связи с отсутствием на законодательном уровне четкого определения термина «научное исследование» и критериев научной новизны результаты НИОКР по государственным контрактам, заключенным некоторыми федеральными органами исполнительной власти за счет средств федерального бюджета (Росприроднадзор, Роснедра, Рослесхоз, Росрыболовство), в ряде случаев сводятся к сбору и оформлению научно-технической информации, статистических данных, подготовке аналитических записок и докладов, подготовке рекомендаций и проектов писем, что в мировой практике («Руководство Фраскати») не классифицируется как научные исследования и разработки.

В 2012 году Минэкономразвития России осуществляло научные исследования по 101 теме, заключено 49 государственных контрактов, объем финансирования составил 288427,3 тыс. рублей. Количество созданных при выполнении государственных контрактов и учтенных результатов интеллектуальной деятельности составило всего 2 единицы. В 2013 году научно-исследовательские работы велись Минэкономразвития России по 98 темам, заключено 40 государственных контрактов, в том числе 2 - с подведомственными учреждениями, объем финансирования составил 228522,8 тыс. рублей. При этом лишь при выполнении 1 государственного контракта от 22 июля 2013 года получен 1 результат интеллектуальной деятельности - введенная в опытную эксплуатацию программа для ЭВМ. По остальным научно-исследовательским работам как в 2012, так и в 2013 году результат интеллектуальной деятельности и информация об использовании, внедрении, отчуждении исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности отсутствуют.

Минздравом России научные исследования и разработки в 2012-2013 годах осуществлялись в рамках установленных государственных заданий на осуществление научных исследований и разработок с учетом приоритетных направлений развития медицинской науки (государственные задания установлены 56 ФГБУ, 50 из которых располагают коечным фондом). В то же время за 2013 год по сравнению с 2012 годом число публикаций организаций, индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования, снизилось на 0,7 % (с 39371 единицы до 39095 единиц), количество созданных результатов интеллектуальной деятельности снизилось на 6,8 % (с 2782 единиц в 2012 году до 2593 единиц в 2013 году), число созданных результатов интеллектуальной деятельности, имеющих государственную регистрацию и (или) правовую охрану в Российской Федерации, - на 11,7 % (с 1731 до 1529 единиц). Это свидетельствует о сформировавшейся тенденции к снижению результативности и востребованности результатов деятельности федеральных медицинских организаций, подведомственных Минздраву России.

По сведениям Росархива, в 2012-2013 годах по всем разрабатываемым НИОКР получен запланированный результат. С целью использования в практической работе архивных учреждений Российской Федерации Росархив опубликовал на сайте ряд аналитических материалов и научно-методических разработок. Однако из представленных материалов следует, что процент публикаций научных, конструкторских и технологических произведений в 2012 году составил 0 %, в 2013 году - 8,3 %. Доля использованных результатов интеллектуальной деятельности от количества созданных в 2012 и 2013 годах составила 0 процентов.

Анализ материалов Минкультуры России также показал низкий уровень использования результатов интеллектуальной деятельности. В 2012 году из

8446 созданных результатов интеллектуальной деятельности использованы 542 (6,4 %), в 2013 году данные показатели составили 7636 и 969 (12,7 %), соответственно. Отмечается низкая доля публикации научных, конструкторских и технологических произведений: в 2012 году данный показатель составил 25 %, в 2013 году - 24 %. Из общего количества использованных результатов интеллектуальной деятельности в 2012 году внедрено 0,4 %, в 2013 году - 0,1 %, передано по договорам отчуждения в 2012 году - 52,6 %, в 2013 году - 67,2 процента.

Отсутствие в учетной политике нормативно установленного порядка бюджетного учета результатов НИОКР не позволяет корректно оценить балансовую стоимость полученных основных средств и нематериальных активов, что является нарушением требований статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников дефицитов бюджетов». Существовавшее состояние учета результатов научных исследований в стоимостном измерении почти во всех ГРБС оценивается как неудовлетворительное.

У ряда ГРБС отмечено сокращение научного кадрового потенциала. Так, в научных организациях Минкультуры России он сократился более чем на четверть, Росархива - на 15 %, Роспотребнадзора - на 4 %. В 2013 году по сравнению с 2012 годом число докторов наук, выполнявших исследования и разработки в организациях Минкультуры России, Минздрава России, Роспотребнадзора, увеличилось на 4,5 %, на 3,3 %, на 1,3 %, соответственно. Число исследователей в возрасте до 39 лет в 2012-2013 годах в научном секторе Минздрава России и Роспотребнадзора несколько возросло (на 1,6 % и на 7,8 %, соответственно), Минкультуры России - сократилось на 9,5 %, Росархива - осталось на прежнем уровне. В Минздраве России снижается число аспирантов и докторантов (с 9905 в 2012 году до 9671 в 2013 году) и число защищенных диссертационных работ (с 2516 до 2490), что может оказать негативное влияние на научный потенциал федеральных учреждений и привести к дальнейшему снижению результатов их деятельности.

Полученные в ходе экспертно-аналитического мероприятия данные о результативности научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах, свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования нормативно-правового обеспечения, организационных, финансовых и экспертных механизмов в целях:

- повышения результативности научных исследований и разработок, выполняемых за счет средств федерального бюджета;
- более полного практического использования результатов научно-технической деятельности и вовлечения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот;
- совершенствования нормативно-правовой базы в направлении единых правовых и методологических подходов как к формированию планов на-



учных исследований и разработок (фундаментальных и поисковых исследований, прикладных исследований и экспериментальных разработок), так и к учету полученных результатов и их использованию;

- формирования системы комплексного межведомственного контроля, экспертизы и корректировок бюджетных расходов на НИОКР по итогам анализа результативности, с наделением Минобрнауки России соответствующими полномочиями;

- завершения перехода к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета на уровне ГРБС и подведомственных учреждений и создания действенных методик и объективных систем показателей (индикаторов) оценки результативности научной деятельности на всех уровнях.

#### **4. Осуществление мер по устранению недостатков, отмеченных Счетной палатой Российской Федерации по результатам ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере использования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки**

В ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации в 2012-2013 годах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере использования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, был выявлен ряд нарушений и недостатков.

По ряду завершенных научных исследований и разработок, несмотря на осуществленные бюджетные затраты, ожидаемые результаты не получены.

Так, Росрыболовством в 2012 году за НИОКР по разработке и сопровождению программного обеспечения предоставления государственных услуг в электронном виде с Единого портала государственных услуг и в системе межведомственного взаимодействия в Росрыболовстве и территориальных управлениях Росрыболовства по двум государственным контрактам оплачено 14,7 млн. рублей. При этом акты сдачи-приемки результатов НИОКР по указанным государственным контрактам подписаны по одному госконтракту через 15 календарных дней от даты заключения государственного контракта, по другому госконтракту - через 42 календарных дня от даты заключения государственного контракта.

По истечении более чем 6 месяцев со дня подписания актов сдачи-приемки НИОКР Росрыболовством и его территориальными органами не осуществлялось предоставление в электронном виде государственных услуг с использованием Единого портала государственных услуг.

Качество полученных результатов научных исследований и разработок в ряде случаев оказывалось недостаточно высоким.

Так, Росприроднадзором из 12 работ, выполненных по госконтрактам, заключенным в 2012 году по направлению «Прикладные научные исследования и разработки», результаты по 2 работам представляли собой «пред-

ложения», по 6 работам - «методическое обеспечение» и «рекомендации», по 4 работам - «критерии оценки», «анализ документов», «разработка технического задания». Оплата указанных работ из средств федерального бюджета составила в целом 40,5 млн. рублей. На момент внешней проверки данные результаты НИР, проведенных в 2012 году, в деятельности Росприроднадзора не использовались.

Ввиду несоответствия нормам и критериям Роснедрами по 7 заявкам, направленным в адрес Минобрнауки России, был получен отказ в регистрации в Едином реестре результатов научно-технической деятельности объектов учета, созданных при выполнении госконтрактов, заключенных Роснедрами на создание и поставку научно-технической продукции на общую сумму 50,0 млн. рублей.

Отчеты НИОКР, выполненных по госконтрактам, заключенным в 2012 году Росрыболовством за счет средств федерального бюджета по направлениям «Нормативы», «Экономика и финансы» и «Международное сотрудничество», представляли собой лишь подборку информационно-справочных материалов.

В 2012 году Рослесхозом заключен госконтракт на разработку современных организационно-технологических решений для комплексного противопожарного устройства лесов и планирования противопожарных мероприятий, за которую было оплачено 5,9 млн. рублей, несмотря на то, что работы по аналогичной теме были оплачены Рослесхозом и в 2011 году.

Росрыболовством было заключено 3 государственных контракта на выполнение НИР по теме, связанной с прогнозированием социально-экономического развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе. На выполнение указанных работ Росрыболовством израсходованы средства федерального бюджета в сумме 1,4 млн. рублей. При этом оплата работ по аналогичным темам осуществлялась Росрыболовством ежегодно, начиная с 2008 года.

Выявлены случаи, когда результаты выполненных НИР и ОКР остаются невостребованными и не используются в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Так, в рамках внешней проверки исполнения федерального бюджета за 2012 год было установлено, что результаты НИР по 7 госконтрактам, заключенным Росприроднадзором в 2011 году на разработку разного рода методических рекомендаций, не были востребованы и не подлежали практическому применению в 2012 году в связи с отсутствием согласования (утверждения) Минприроды России и ненадлежащим оформлением исходящих документов.

Рослесхозом бюджетные средства в сумме 19,8 млн. рублей, направленные в 2012 году на оплату 5 госконтрактов на разработку нормативных пра-

вовых актов и методик проведения работ в лесном хозяйстве, использованы неэффективно, поскольку методики не утверждены и не применялись.

Результаты НИОКР по госконтракту, заключенному Росрыболовством на сумму 1,5 млн. рублей, представляли собой справочный иллюстрированный материал с перечнями разрешенных и запрещенных орудий лова и способов добычи (вылова) водных биологических ресурсов. Указанный справочный материал не издавался, в территориальные управления Росрыболовства не направлялся. Соответствующие изменения в Правила рыболовства для различных рыбохозяйственных бассейнов с целью их унификации Росрыболовством не внесены.

За разработку опытно-промышленного образца автоматизированной системы ведения классификаторов и справочников материально-технической инфраструктуры рыбохозяйственной отрасли и содержания базы данных нормативно-справочной информации Росрыболовством в 2012 году из средств федерального бюджета оплачено 11,6 млн. рублей.

Целью создания автоматизированной системы являлось повышение оперативности и достоверности информации, необходимой для принятия управленческих решений, за счет эффективности и точности информационного обеспечения процессов прогнозирования, планирования и управления отечественным рыбохозяйственным комплексом, за счет снижения всех видов издержек на информационное взаимодействие между субъектами отраслевых управленческих и производственных процессов. Предполагалось, что пользователями автоматизированной системы будут являться уполномоченные федеральные ведомства, ответственные структурные подразделения Росрыболовства, структурные подразделения центрального аппарата и территориальных управлений Росрыболовства, а также подведомственные Росрыболовству организации. Вместе с тем на момент внешней проверки доступ к автоматизированной системе имел ограниченный круг сотрудников Росрыболовства (в основном начальники и заместители начальников территориальных управлений Росрыболовства). Внутренние нормативные акты Росрыболовства, касающиеся порядка использования автоматизированной системы, ответственных исполнителей за наполнение системы информацией, на момент проведения проверки не разработаны и не утверждены.

По итогам проверки, проведенной Счетной палатой в 2013 году в Минтрансе России, установлено, что в ходе выполнения НИОКР по подпрограмме «Развитие экспорта транспортных услуг» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» 80 % выделенных средств федерального бюджета направлено на решение вопросов, не связанных с реализацией конкретных комплексных инвестиционных проектов, создаваемых в рамках указанной подпрограммы.

Счетной палатой Российской Федерации при ранее осуществленной выборочной проверке государственных контрактов на научные исследования, заключенных Ространснадзором, установлено, что использование результатов НИОКР осуществляется не в полном объеме. Так, основной целью НИР «Разработка концепции по применению передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости при осуществлении надзорных функций государственного железнодорожного надзора» являлось научное и методическое обеспечение применения передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости при осуществлении надзорных функций Ространснадзора, а также разработка технических заданий на проектирование и изготовление передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости. Согласно отчетной документации о результатах НИР работы выполнены в полном объеме и в указанный срок. Вместе с тем закупка передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости в целях реализации НИР в практической деятельности на момент проверки Ространснадзором не производилась.

В ходе выполнения НИР «Разработка концепции и технического задания на создание комплексной системы управления контрольно-надзорной деятельностью Ространснадзора» должны быть определены концептуальные подходы к разработке комплексной системы управления контрольно-надзорной деятельностью Ространснадзора, в том числе требования к функционалу, структуре и информационно-технической архитектуре, информационному наполнению. Согласно отчетной документации о результатах НИР работы выполнены в полном объеме и в указанный срок. На момент проверки решение об их использовании Ространснадзором не принято.

Вследствие отсутствия внутренних нормативных актов федеральных органов исполнительной власти по определению нормативов материальных и трудовых затрат на выполнение НИР и ОКР сроки исполнения работ по отдельным государственным контрактам определялись в пределах одного или нескольких дней с момента заключения госконтрактов, а расчет материальных затрат (включая заработную плату), определенных сметами расходов исполнителей, осуществлялся на срок, превышающий период действия госконтрактов (Минсельхоз России, Росрыболовство).

Так, Минсельхозом России в 2012 году заключен госконтракт на сумму 3,8 млн. рублей на выполнение научно-исследовательских работ по теме «Обобщение опыта проведения реабилитации сельскохозяйственных территорий и объектов Брянской области, подвергшихся радиационному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, в период с 1986 по 2011 год». При этом срок выполнения НИР и ОКР, определенный условиями госконтракта, составлял всего 3 дня с момента его подписания.

Кроме того, в ходе внешней проверки в рамках исполнения федерального бюджета за 2012 год было установлено, что расходование бюджетных средств на выполнение НИР и ОКР осуществлялось с нарушениями нормативных правовых актов (включая ведомственные), регулирующих порядок создания и внедрения научно-технической продукции.

Разработанная Росрыболовством Временная методика определения начальной (максимальной) цены государственных контрактов на выполнение НИР и ОКР (утверждена приказом Росрыболовства от 21 июня 2011 года № 619) при размещении государственных заказов Росрыболовством не применяется. Цены государственных контрактов в основном устанавливаются исходя из стоимости работ, сложившейся за предыдущие годы, что приводит к расходам бюджетных средств сверх необходимого для получения требуемого результата. Так, только по одному госконтракту, заключенному в 2012 году с федеральным государственным унитарным предприятием «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» на выполнение НИР по направлению «Биоресурсы и рыболовство», Росрыболовством была необоснованно завышена цена на сумму 78,4 млн. рублей (расчетно).

Низкий уровень управленческих решений Росрыболовства явился причиной того, что средства федерального бюджета, законодательно утвержденные в 2012 году на выполнение НИР и ОКР, в сумме 12,2 млн. рублей фактически были израсходованы Росрыболовством на оплату стоянки научно-исследовательского судна М-0220 «ПИНРО-1» в порту Норвегии (в отстое) из-за неудовлетворительного технического состояния.

При размещении государственного заказа в Росгидромете на выполнение НИР и ОКР не были проведены расчеты, обосновывающие начальную (максимальную) цену госконтрактов. Общая стоимость государственных контрактов, заключенных без обоснования начальной цены, составила 43,7 млн. рублей.

Имело место несоответствие отчетов о результатах НИР и ОКР темам, определенным техническими заданиями госконтрактов, заключенных Минсельхозом России на общую сумму 2,5 млн. рублей.

По результатам проверок Счетной палаты в Дальневосточном, Сибирском и Уральском отделениях РАН были выявлены нарушения, связанные с предоставлением субсидий на поддержку государственных академий наук и их региональных отделений (по подразделу «Фундаментальные исследования»). В нарушение пункта 5 Положения о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671) отделениями не соблюдался порядок предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетным учреждениям

науки: при изменении подведомственным учреждениям объема субсидии в общей сумме 4,8 млн. рублей, предоставляемой из федерального бюджета на основании статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, соответствующее изменение государственного задания отделениями не формировалось и не утверждалось.

Кроме того, Счетной палатой был установлен факт заключения Минобрнауки России в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» по результатам проведения открытого конкурса государственного контракта от 27 ноября 2012 года с частной компанией с ограниченной ответственностью «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.» (Королевство Нидерландов, г. Роттердам) (далее - ПрайсвотерхаусКуперс) на выполнение в 2012-2013 годах научно-исследовательских работ по теме «Формирование системы оценки и мониторинга результатов научно-исследовательской деятельности организаций и ученых для регулярной оценки состояния сферы науки», общая стоимость которых составила 90,0 млн. рублей.

В рамках выполнения данной научно-исследовательской работы ПрайсвотерхаусКуперс как исполнителю должна была быть предоставлена информация обо всех ученых, научных исследованиях и научных организациях в Российской Федерации, что может являться угрозой национальной безопасности Российской Федерации.

По всем выявленным нарушениям и недостаткам Счетной палатой Российской Федерации направлены представления соответствующим министерствам и ведомствам.

Анализ рассмотрения федеральными органами исполнительной власти предложений Счетной палаты Российской Федерации свидетельствует о недостаточности мер, принимаемых ведомствами в целях их исполнения, что приводит к повторяемости и системности нарушений.

По направленным представлениям большинством министерств и ведомств разработаны планы мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации, и проведены соответствующие мероприятия (Росприроднадзор, Росрыболовство, Ростуризм, Роспатент, Дальневосточное, Сибирское и Уральское отделения РАН и т.д.), вместе с тем до настоящего времени некоторыми министерствами и ведомствами меры по устранению нарушений не приняты (Минрегион России, Минэкономразвития России, Минздрав России).

### **Выводы**

1. В формировании федеральных бюджетов в части расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году участвовали 24 главных распорядителя бюджетных средств, являвшихся самостоятельными субъектами бюджетного планирования, 12 - осуществляли указанные

функции в отношении 40 главных распорядителей бюджетных средств; в 2013 году - 21 главный распорядитель бюджетных средств, являвшийся самостоятельным субъектом бюджетного планирования, 13 - осуществляли указанные функции в отношении 41 главного распорядителя бюджетных средств.

**2.** При формировании показателей федеральных законов о федеральных бюджетах на 2012 и 2013 годы заявленная субъектами бюджетного планирования потребность в бюджетных ассигнованиях на фундаментальные и прикладные научные исследования была удовлетворена Минфином России на 90 %. По результатам рассмотрения на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам дополнительных потребностей в бюджетных ассигнованиях заявки отдельных главных распорядителей бюджетных средств не были поддержаны в силу их недостаточной обоснованности, а также в связи с общими подходами к формированию объема бюджетных ассигнований федерального бюджета с учетом требований оптимизации бюджетных расходов.

**3.** Обоснования бюджетных ассигнований на соответствующие годы, представленные главными распорядителями бюджетных средств и субъектами бюджетного планирования, предусматривали выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в полном объеме. Однако в обоснованиях бюджетных ассигнований, представленных главными распорядителями бюджетных средств в составе материалов проектировок бюджетных расходов на 2012 и 2013 годы, показатели непосредственных результатов исполнения бюджетных ассигнований не всегда взаимосвязаны с принятыми главными распорядителями бюджетных средств расходными обязательствами и с показателями, отраженными в сведениях о конечных результатах их использования.

**4.** Формирование бюджетов специализированных государственных фондов - Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда - происходило не в процентном отношении к расходам федерального бюджета на финансирование науки (РФФИ - 6,0 %, РГНФ - 1,0 %), как устанавливалось постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 года № 875 «О финансировании Российского гуманитарного научного фонда» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 728-р «О направлении в Российский фонд фундаментальных исследований ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование науки», а исходя из сложившегося уровня финансирования фондов с незначительным увеличением расходов (с учетом инфляции в стране). После принятия федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период действие данных нормативных актов ежегодно приостанавливается нормативными актами Правительства Российской Федерации. В 2013 году РФФИ

выделены субсидии в сумме 8003,0 млн. рублей, РГНФ - 1501,3 млн. рублей, или 1,9 % и 0,3 %, соответственно, от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки гражданского назначения.

5. Анализ изменений, внесенных главными распорядителями бюджетных средств в сводную бюджетную роспись в проверяемом периоде (ВР 241, 611, 621), показал достаточно высокий уровень бюджетного планирования. В 2012 году количество этих изменений составляло 13,7 % от общего количества изменений, внесенных в роспись (390), в результате чего общая сумма ассигнований уменьшилась на 4647,2 млн. рублей. В 2013 году внесено 12,8 % изменений (386), в результате общая сумма ассигнований увеличилась на 628,8 млн. рублей.

6. Анализ равномерности доведения средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки, выявил, что ГБРС перечисляли 40 % средств на НИОКР исполнителям работ в IV квартале отчетного года. Доведение средств субсидий бюджетным и автономным учреждениям на научные исследования и разработки носило достаточно равномерный характер.

7. В 2013 году осуществлялся опережающий рост расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки по отношению к величине общих бюджетных расходов. Общая сумма расходов федерального бюджета (открытая часть) в 2013 году по сравнению с 2012 годом увеличилась на 0,88 %, расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в целом возросли на 58534,2 млн. рублей, или на 17,4 процента.

Расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году 76 главных распорядителей бюджетных средств составили 2,95 % (336475,4 млн. рублей) общей суммы расходов федерального бюджета, в 2013 году 75 главных распорядителей бюджетных средств - 3,43 % (395009,5 млн. рублей). Расходы на фундаментальные исследования в 2012 году составили 25,6 % от общей суммы расходов на научные исследования (85966,8 млн. рублей), в 2013 году - 28,2 % (111396,3 млн. рублей). Увеличение расходов на фундаментальные исследования (29,6 %) существенно опережало рост расходов на прикладные исследования (13,2 процента).

Объем неисполненных бюджетных назначений за 2012 год составил 3040,5 млн. рублей, или 0,9 %, за 2013 год - 2888,9 млн. рублей, или 0,7 %. Однако в группе главных распорядителей бюджетных средств с невысоким уровнем расходов (менее 100 млн. рублей) средний процент неисполнения расходов в 2012 году составил 14,0 %, в 2013 году - 29,3 %, что может свидетельствовать о недостаточно эффективном бюджетном администрировании, необходимости поиска новых форм организации научных исследований, в том числе возможной передачи части указанных расходов в межведомственные программы, осуществляемые наиболее эффективными главными распорядителями и научными центрами.



Анализ исполнения бюджетных назначений, выделенных на фундаментальные и прикладные научные исследования (по подразделам бюджетной классификации), показал, что полностью использовали выделенные средства: в 2012 году - 21 главный распорядитель бюджетных средств (28,4 % от осуществлявших расходы в этой сфере), в 2013 году - 28 главных распорядителей (38,7 процента).

**8.** Структура действующей бюджетной классификации расходов затрудняет оценку результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки. В настоящее время коды видов расходов (241, 611 и 612) предусматриваются по многим целевым статьям, связанным с выполнением НИОКР и фундаментальных исследований (включая гранты и другие виды субсидий, например, «Субсидии на предоставление грантов Правительства Российской Федерации, выделяемых для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации»), что не позволяет определить объемы ассигнований, направляемые непосредственно на выполнение НИОКР и фундаментальных исследований, особенно при выполнении научных исследований и разработок организациями вузовского сектора науки. Улучшению механизма планирования и организации бюджетного финансирования исследований и разработок НИОКР способствовало бы включение в бюджетную классификацию расходов раздела, отражающего финансирование расходов на науку (фундаментальные исследования и прикладные научные исследования).

**9.** В некоторых главных распорядителях бюджетных средств отсутствовала полноценная система внутреннего контроля, соответствующая международным стандартам, что вело к низкому уровню контроля за эффективным расходованием выделенных бюджетных средств. Подразделения внутреннего финансового контроля в ряде ведомств были полностью не укомплектованы либо малочисленны, что влияло на качество и результативность проводимых проверок. Так, при проведении Росалкогольрегулированием, Росгидрометом и Минприроды России мероприятий по внутреннему контролю финансовые нарушения не выявлены, в то время как Счетной палатой Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий за 2012 год по данным ведомства выявлены финансовые нарушения на общую сумму около 2000,0 млн. рублей.

**10.** Цели и показатели, установленные нормативными правовыми актами в сфере фундаментальных и прикладных научных исследований на период 2012-2013 годов, в полном объеме не достигнуты.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования

и науки» поставил задачу увеличения к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта Российской Федерации. На 2013 год в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий» данный показатель устанавливался в размере 1,41 % валового внутреннего продукта, но по предварительным данным, составил всего 1,12 % валового внутреннего продукта.

Осуществление ряда отраслевых стратегий затруднялось несвоевременной подготовкой необходимых нормативных актов. В связи с тем, что Минздрав России не обеспечил создание механизма реализации Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года (утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2580-р), плановые мероприятия указанной Стратегии не финансировались федеральным бюджетом в 2013 году.

В рамках Программ фундаментальных научных исследований государственных академий в 2012 году достигнуты 45 целевых показателей из установленных 50 показателей, в 2013 году, по предварительным прогнозным данным, выполнены 37 показателей из 41.

**11.** Переход к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета не сопровождался в 2012-2013 годах формированием в полном объеме системы показателей (индикаторов) оценки результативности научной деятельности на уровне главных распорядителей и подведомственных им учреждений. В рамках государственных программ и федеральных целевых программ в 2012-2013 годах целевые показатели (индикаторы) для сферы фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок устанавливались лишь для 70 % главных распорядителей бюджетных средств. Таким образом, нарушался программно-целевой принцип выделения ассигнований бюджета при планировании научных исследований и разработок с определением ведомственных задач и целевых индикаторов, которые должны быть достигнуты ведомствами в ходе научных исследований и разработок. Значительная часть научных исследований и разработок осуществлялась вне рамок соответствующих федеральных программно-целевых документов.

В федеральном бюджете на 2012 год финансирование научных исследований и разработок с установлением соответствующих программных задач и индикаторов осуществлялось по 41 программно-целевому направлению (1 Президентской программе, 4 государственным программам, 35 федеральным целевым программам, 1 программе), в федеральном бюджете на 2013 год - по 36 программно-целевым направлениям (1 Президентской программе, 3 государственным программам, 31 федеральной целевой программе, 1 программе). За период 2012 года и начало 2013 года Правительством Российской Федерации были утверждены 39 государственных программ Российской Федерации, ряд федеральных целевых программ

закончил свое действие, что затруднило сопоставление задач и целевых показателей между ними. Анализ исполнения расходов средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, показал, что подавляющее большинство финансирования (98,4 % и 98,7 %) осваивается при выполнении мероприятий программно-целевых направлений с объемом финансирования более 1 млрд. рублей, которых было 15 в 2012 году и 14 в 2013 году.

Одним из основных программно-целевых инструментов для формирования конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора научных исследований и разработок являлась Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы, включавшая в свой состав 3 федеральные целевые программы - ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы», ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, ФЦП «Мировой океан». Из 74 показателей (индикаторов) указанной государственной программы в 2013 году выполнено 34, не выполнено - 31, нет данных по 9 показателям.

**12.** Качество планирования НИОКР в 2012-2013 годах оказалось слабо увязанным с достижением общегосударственных и отраслевых приоритетов в сфере научных исследований и разработок, учетом целей и задач единой государственной научно-технической и инновационной политики. В 2012-2013 годах отсутствовали единые для всех выполняемых за счет средств федерального бюджета научных исследований и разработок нормативные, организационные и методологические подходы к формированию планов НИОКР.

В этой связи требуется оптимизация и совершенствование нормативно-правовой базы в части обеспечения организации процесса планирования, формирования отраслевых и ведомственных приоритетов в сфере научных исследований и разработок. Для повышения качества бюджетного планирования целесообразно рассмотреть возможность поручения Минобрнауки России осуществлять подготовку предложений по проекту федерального бюджета в части объемов ассигнований на научные исследования и разработки в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета на основе ежегодного рассмотрения отчетов и координации планов субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств.

**13.** Государственный учет результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, осуществлялся в 2012-2013 годах на основе соответствующего положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2005 года № 284. Хотя в отношении результатов интеллектуальной деятельности, соз-

данных федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, наблюдалась положительная динамика увеличения их охвата системой государственного учета результатов научно-технической деятельности с 19,9 % в 2012 году до 44,5 % в 2013 году, в целом эффективность системы государственного учета являлась недостаточной.

Результативность деятельности научных организаций в 2012-2013 годах оценивалась в соответствии с Правилами оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312. Действовавшая редакция указанных правил предполагала проведение оценки результативности подведомственных учреждений не чаще 1 раза в 5 лет и затронула в 2012 и 2013 годах небольшую часть подведомственных главным распорядителям научных учреждений.

Отсутствие в учетной политике нормативно установленного порядка бюджетного учета результатов НИОКР не позволяет корректно оценить балансовую стоимость полученных основных средств и нематериальных активов, что является нарушением требований статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников дефицитов бюджетов». Существовавшее состояние учета результатов научных исследований в стоимостном измерении почти во всех ГРБС оценивается как неудовлетворительное.

**14.** Несмотря на значительные усилия, предпринятые в последние годы для государственной поддержки инновационной деятельности и научных разработок, уровень эффективности НИОКР в 2012-2013 годах оставался недостаточным. Динамика общих показателей эффективности и результативности научных исследований и разработок существенно отставала от темпа роста расходов федерального бюджета. При росте бюджетных расходов в 2013 году на 17,4 % прирост общего количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений составил 2,36 %, прирост количества созданных результатов интеллектуальной деятельности - 10,43 %, увеличение публикационной активности в целом - 16,07 процента.

Использование средств федерального бюджета на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники в Российской Федерации также существенно отставало от роста бюджетных затрат. Количество созданных объектов интеллектуальной собственности в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» составило в 2012 году 11,21 %, в 2013 году - 10,06 % от общего количества созданных результатов интеллектуальной деятельности.

Ключевой проблемой в 2012-2013 годах оставалось недостаточно эффективное использование полученных результатов научных исследований

и разработок. Эффективность внедрения результатов НИОКР оставалась низкой, в отношении результатов интеллектуальной деятельности, внедрение которых подтверждено актами использования (внедрения), она составила в 2012 году 26,1 %. В 2013 году указанный показатель сократился до 23,9 процента.

Типовая методика оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР и технологические работы гражданского назначения, разработанная Минобрнауки России, не в полном объеме учитывала специфику всех основных видов деятельности подведомственных научных организаций и особенностей оценки результатов научно-исследовательской работы в случаях, если они не дают прямых эффектов от их реализации, а имеют мультипликативный эффект. Главные распорядители не осуществляли внутриведомственного автоматизированного учета научных исследований и разработок и их результатов.

В этой связи необходимо ускорение формирования механизмов комплексной межведомственной оценки результативности и внедрения результатов научных исследований и разработок, с наделением Минобрнауки России соответствующими полномочиями. С учетом выявленной высокой эффективности осуществления научных исследований и разработок в вузовской науке, специализированных научных центрах, одновременно занимающихся внедрением полученных результатов, а также результативности исследований, финансируемых государственными научными фондами, целесообразна активизация поиска новых форм организации научных исследований, в том числе возможной передачи части прикладных научных разработок в межведомственные программы, осуществляемые ведущими главными распорядителями и научными центрами.

**15.** В ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации в 2012-2013 годах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере использования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, был выявлен ряд нарушений и недостатков в сфере эффективности расходования главными распорядителями и подведомственными учреждениями средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, соответствия достигнутых результатов установленным целям и задачам.

По направленным Счетной палатой Российской Федерации представлениям министерствами и ведомствами разработаны планы мероприятий по устранению выявленных нарушений и недостатков и проведены соответствующие мероприятия. Вместе с тем до настоящего времени Минрегион России, Минэкономразвития России, Минздравом России меры по устранению нарушений в полном объеме не приняты.

### **Предложения**

**1.** Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

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

**Заместитель Председателя  
Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.Е. ЧИСТОВА**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.С. КАТРЕНКО**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.А. АГАПЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В.Н. БОГОМОЛОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.Н. МОВЧАН**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю.В. РОСЛЯК**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М.С. РОХМИСТРОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ФИЛИПЕНКО**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.И. ШТОГРИН**

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 июля 2014 года № 34К (980) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство и Таможенный союз, и анализ мер, принимаемых в целях формирования Евразийского экономического союза»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство и Таможенный союз, и анализ мер, принимаемых в целях формирования Евразийского экономического союза»**

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:**  
пункт 2.7.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

#### **Предмет экспертно-аналитического мероприятия**

1. Реализация соглашений, формирующих Таможенный союз и Единое экономическое пространство в целях развития евразийской экономической интеграции на основе взаимодействия Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан.

2. Выполнение федеральными органами государственной власти Российской Федерации решений Высшего Евразийского экономического совета, Евразийской экономической комиссии, распорядительных документов Правительства Российской Федерации, направленных на проведение кодификации международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и подготовку Договора о Евразийском экономическом союзе.

3. Кодификация действующих международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, исходя из задач ее развития и совершенствования в процессе подготовки Договора о Евразийском экономическом союзе.

#### **Объекты экспертно-аналитического мероприятия**

Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва); федеральные органы исполнительной власти (выборочно, по запросам).

**Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия:** апрель-июнь 2014 года.

## **Цели экспертно-аналитического мероприятия**

1. Оценка результатов взаимодействия Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства как основы дальнейшего развития евразийской экономической интеграции.

2. Оценка результатов кодификации действующих международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, в процессе подготовки Договора о создании Евразийского экономического союза исходя из задач развития евразийской экономической интеграции.

**Исследуемый период:** 2013 год - май 2014 года.

## **Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

### **Краткая характеристика сферы анализа**

Президенты Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в Совместном заявлении, принятом 19 декабря 2009 года, подтвердили свое стремление к углублению и дальнейшему развитию интеграционных процессов между странами, уверенность в том, что интеграционное взаимодействие будет способствовать активизации взаимодействия между государствами - участниками СНГ.

С 1 января 2010 года между этими странами начал функционировать Таможенный союз, образованный в соответствии с Договором о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 года (далее - ТС) и предусматривающий ликвидацию всех таможенных барьеров в торговле между государствами - членами Таможенного союза - Россией, Белоруссией и Казахстаном. ТС - первый интеграционный проект на пространстве СНГ, вышедший за рамки либерализации взаимного товарного обмена и предусматривающий функционирование наднациональной системы регулирования внешней торговли.

Во исполнение решения Межгосударственного совета ЕврАзЭС (высшего органа ТС) от 19 декабря 2009 года № 35 «О Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» в ноябре-декабре 2010 года Россия, Белоруссия и Казахстан заключили 17 соглашений, создавших нормативно-правовую основу Единого экономического пространства (далее - ЕЭП) - нового уровня интеграции. Соглашения были направлены на практическую реализацию «четырех свобод»: свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также на формирование основы для гармонизации законодательства, проведение согласованной или единой политики, а также создание интегрированной инфраструктуры в государствах - членах ТС и ЕЭП (далее - государства-члены).



Президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации 18 ноября 2011 года подписали в г. Москве Декларацию о евразийской экономической интеграции, в которой констатировали вступление в силу этих международных соглашений и заявили о переходе к следующему этапу интеграционного строительства - ЕЭП.

С февраля 2012 года приступила к работе Евразийская экономическая комиссия (далее - ЕЭК, Комиссия), созданная на основании подписанного главами государств - участников интеграционного объединения 18 ноября 2011 года Договора о Евразийской экономической комиссии. ЕЭК - постоянно действующий наднациональный регулирующий орган, имеющий реальные полномочия в ряде ключевых сфер экономики ЕЭП.

Приоритетными задачами развития интеграции на перспективу были определены полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, завершение к 1 января 2015 года кодификации международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу ТС и ЕЭП, и создание на этой основе Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС, Союз).

Основным инструментом реализации этой задачи, а именно создания ЕАЭС, была определена подготовка Договора о Евразийском экономическом союзе (далее - Договор).

При проведении экспертно-аналитического мероприятия были использованы материалы научно-исследовательской работы «Анализ проблем и рисков формирования Евразийского экономического союза», подготовленной федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации» (далее - ВАВТ Минэкономразвития России) по заказу Счетной палаты Российской Федерации в 2013 году.

## **1. Оценка результатов взаимодействия Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства как основы дальнейшего развития евразийской экономической интеграции**

### **1.1. Оценка влияния реализации соглашений, формирующих Таможенный союз и Единое экономическое пространство, на развитие торгово-экономических связей между странами, формирование основ для реализации принципов свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы**

В 2011 году были завершены все основные мероприятия по обеспечению функционирования Таможенного союза в рамках единой таможенной территории, формированию его договорно-правовой базы и институцио-

нальной структуры, единой системы внешнеторгового тарифного, нетарифного и таможенного регулирования, ведению согласованной политики в области технического регулирования, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер.

С июля 2010 года вступил в действие единый Таможенный кодекс ТС.

С 1 июля 2011 года полностью снят таможенный контроль на внутренних границах между Россией, Казахстаном и Белоруссией. Все виды таможенного контроля и оформления перенесены на внешнюю границу ТС.

В целях реализации соглашений, формирующих ЕЭП, решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 года № 599 был утвержден Календарный план разработки документов в целях реализации соглашений, формирующих ЕЭП. Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 14 мая 2012 года № 29 был утвержден уточненный Календарный план разработки документов в целях реализации соглашений, формирующих ЕЭП (далее - Календарный план). Данный документ признал утратившим силу решение Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 года № 599.

Календарный план (с учетом внесенных в него изменений в последней редакции решения Коллегии ЕЭК от 8 апреля 2014 года № 49) по состоянию на май 2014 года включал 52 пункта по разработке документов в целях реализации 15<sup>1</sup> из 17 соглашений, формирующих ЕЭП, из которых 6 пунктов были реализованы до даты утверждения Календарного плана.

Разработка 2 документов была признана нецелесообразной: 1 документ<sup>2</sup> в рамках Соглашения о согласованной макроэкономической политике от 9 декабря 2010 года (решение Коллегии ЕЭК от 19 февраля 2013 года № 18) и 1 документ<sup>3</sup> - в рамках Соглашения о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 года (решение Коллегии ЕЭК от 25 сентября 2012 года № 201).

Фактически приняты решения в рамках реализации 38 пунктов Календарного плана, в том числе:

- по 13 пунктам документы утверждены решениями Коллегии ЕЭК;
- 1 документ предложен рекомендацией Коллегии ЕЭК;
- по 3 пунктам решения об утверждении документа приняты Высшим Евразийским экономическим советом;
- по 10 пунктам документы утверждены решениями Совета ЕЭК;

---

<sup>1</sup> Разработка дополнительных документов не предусмотрена для Соглашения о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 года, Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 года.

<sup>2</sup> Критерии, определяющие исключительные обстоятельства, при которых могут быть пересмотрены количественные параметры, определяющие устойчивость экономического развития.

<sup>3</sup> Международный договор о Координационном совете Единого экономического пространства по интеллектуальной собственности (Положение о Координационном совете).

- по 4 пунктам в развитие Соглашения о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 года, Соглашения о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года, формирующих ЕЭП, приняты соответствующие проекты документов, при этом реализация пунктов отложена до подписания Договора;

- по 3 пунктам приняты распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2014 года № 282-р «О подписании Соглашения о единых правилах установления исключительных тарифов на услуги организаций железнодорожного транспорта при перевозке грузов», от 4 сентября 2013 года № 1591-р «О подписании Соглашения о правилах доступа к услугам инфраструктуры в рамках Единого экономического пространства и правилах оказания услуг инфраструктуры»;

- 1 пункт реализуется по мере необходимости;

- по 2 пунктам договоренности зафиксированы в соглашениях между ОАО «ФСК ЕЭС» (Российской Федерация) и АО «KEGOC» (Республика Казахстан), ОАО «ФСК ЕЭС» (Российской Федерация) и ГПО «Белэнерго» (Республика Беларусь);

- по 1 пункту применяется порядок, установленный Соглашением об обеспечении доступа в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики, от 19 ноября 2010 года.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не были приняты решения об утверждении документов по 6 пунктам Календарного плана (9,6 %) в развитие Соглашения о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 года, Соглашения о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 9 декабря 2010 года, Соглашения о правилах доступа к услугам естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики от 9 декабря 2010 года, формирующих ЕЭП, по 5 из которых срок принятия итогового документа не наступил. Срок принятия документа по пункту № 11.3 Календарного плана (декабрь 2013 года), ответственным исполнителем по которому определен департамент энергетики ЕЭК, истек. По информации ЕЭК планируется внесение изменений в Календарный план с переносом сроков выполнения пункта № 11.3 на II квартал 2014 года.

В целом можно констатировать, что в рамках ТС и ЕЭП была сформирована внушительная договорно-правовая база, определяющая условия взаимодействия государств-членов в различных сферах. Помимо уже отмеченных действующих норм в рамках Таможенного союза, государствами-членами введены элементы наднационального антимонопольного регу-

лирования; осуществлен переход на принцип национального режима в отношении государственных и муниципальных закупок; не применяются экспортные и импортозамещающие субсидии в отношении промышленных и сельскохозяйственных товаров; применяются единые ориентиры макроэкономической политики; реализуется поэтапный план гармонизации законодательства о естественных монополиях; отменены квоты и разрешения на работу для трудящихся из государств-членов и т.д.

Существенно расширились возможности ведения бизнеса на территории государств-членов за счет устранения барьеров, кооперирования, обмена технологиями и инвестициями, а также создания прочих благоприятных условий, связанных с реализацией соглашений ЕЭП.

Важность образования и эффективность функционирования ТС и ЕЭП может быть оценена с помощью следующих показателей, отраженных в официальных публикациях ЕЭК и других источниках.

На экспертном уровне отмечается, что при оценке роли интеграционного объединения как субъекта мирового хозяйства важную роль играют не только размер территории и численность населения, но и базовые макроэкономические и социальные характеристики.

По данным ВАВТ Минэкономразвития России, масштабы экономики ТС и ЕЭП сравнимы с экономиками торговых блоков развивающихся стран - МЕРКОСУР и АСЕАН (перечень обозначений и наименований региональных группировок и торговых соглашений, упоминающихся в отчете об экспертно-аналитическом мероприятии, приведен в приложении № 1 к отчету, приложения в Бюллетене не публикуются).

Сегодня в рамках развития ТС и ЕЭП происходили становление общего рынка товаров и услуг, рабочей силы и капиталов трех государств с совокупным ВВП более 2 трлн. долл. США, территорией более 20 млн. кв. километров и населением более 170 млн. человек.

По данным ЕЭК, в 2012 году<sup>4</sup> ТС и ЕЭП занимал 1 место в мире по объемам добычи природного газа (20,7 % мирового объема добычи) и нефти (14,6 % мирового объема добычи), 2 место - по объемам производства минеральных удобрений (14 % мирового объема производства) и протяженности железных дорог (7,8 % мировой протяженности), 3 место - по объемам производства электроэнергии (9 % мирового объема производства), 4 место - по объемам добычи угля (5,9 % мирового объема добычи) и производства стали (6 % мирового объема производства).

По данным WTO Statistics Database, в 2012 году на государства-члены приходилось около 2,6 % мирового ВВП, 2,5 % мировых потоков инвестиций, 3,6 % мирового экспорта и 2,3 % мирового импорта. Если принять во внимание, что в государствах-членах проживает около 2,4 % населения

---

<sup>4</sup> Данных за 2013 год в открытом доступе на момент проведения мероприятия не имелось.

мира, то в целом доля государств-членов в мировом ВВП, мировом импорте и потоках иностранных инвестиций соответствует доле в численности населения на планете.

Макроэкономические характеристики ТС и ЕЭП и ведущих интеграционных группировок мира (2012 год) приведены в таблице:

Региональная группировка	ВВП по обменному курсу, млрд. долл. США	ВВП по ППС, млрд. долл. США	ВВП по обменному курсу на душу населения, долл. США	ВВП по ППС на душу населения, долл. США	ЗВР, млрд. долл. США
ТС и ЕЭП	2278,5	3754,5	13419,3	22112,0	574,2
АСЕАН	2309,0	3625,3	3795,1	5958,7	825,0
ЕС	16633,5	17066,6	32676,5	33527,2	1265,7
МЕРКОСУР	3179,0	3621,5	11362,6	12943,9	464,5
НАФТА	18684,2	19190,3	39783,9	40861,5	809,9

Примечание: ЗВР - золотовалютные резервы; данные по ППС. Источники: Всемирный банк, МВФ.

Если рассматривать ТС и ЕЭП как единую экономику, то в ее границах в 2012 году произведен ВВП в объеме около 2,3 трлн. долл. США в расчете по обменному курсу. Экономический потенциал региона значительно выше, если измерять ВВП входящих в его состав стран по ППС (паритет покупательной способности), составляет около 3,8 трлн. долл. США. По абсолютным показателям валового внутреннего продукта по ППС ТС и ЕЭП максимально сопоставим с АСЕАН и МЕРКОСУР.

В 2013 году отмечалось снижение темпов роста ВВП по ТС и ЕЭП до 1,7 %. Существенное влияние на замедление темпов экономического развития ТС и ЕЭП оказали Республика Беларусь и Российская Федерация, в которых темпы роста экономики не превышали 0,9 % и 1,3 %, соответственно (в 2012 году темпы роста ВВП в данных странах составили 1,7 % и 3,4 %). В Республике Казахстан за указанный период отмечен рост экономики до 6 % (в 2012 году - 5 процентов).

Несмотря на снижение темпов экономического развития ТС и ЕЭП в целом, по данным ЕЭК, показатель на душу населения по паритету покупательной способности в 2013 году в Республике Беларусь и Республике Казахстан вырос на 4,1 % и 4,4 %, соответственно, составив 16,1 и 14,1 тыс. долл. США. В 2012 году значения анализируемого показателя в указанных странах отмечены на уровне 15,5 и 13,5 тыс. долл. США, соответственно. В Российской Федерации ВВП по ППС в 2013 году составил 18,1 тыс. долл. США (в 2012 году - 23,5 тыс. долл. США).

Параметры макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития, приведены в таблице:

	2012 г.	2013 г.
Профицит (дефицит) консолидированного бюджета сектора государственного управления, в % к ВВП (пороговое значение дефицита по итогам года - не выше 3 % ВВП)		
Республика Беларусь	0,80	-0,20
Республика Казахстан	5,40	5,80
Российская Федерация	0,40	-0,40
Долг сектора государственного управления, в % к ВВП (пороговое значение долга - не выше 50 % ВВП)		
Республика Беларусь	24,70	23,70

	2012 г.	2013 г.
Республика Казахстан	12,05	13,20
Российская Федерация	10,61	11,61
Уровень инфляции (индекс потребительских цен), в % в месяц анализируемого периода к соответствующему месяцу предыдущего года		
	Декабрь 2012 г.	Декабрь 2013 г.
Республика Беларусь	121,80	116,50
Республика Казахстан	106,00	104,80
Российская Федерация	106,60	106,50
Расчетное допустимое значение уровня инфляции	111,00	109,80

Источник: данные ЕЭК.

Справочно: Методикой расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития государств-членов, определены следующие показатели:

- дефицит (профицит) консолидированного бюджета сектора государственного управления, не выше 3 % ВВП;
- долг сектора государственного управления, не выше 50 % ВВП;
- уровень инфляции (индекс потребительских цен) в годовом выражении, имеющий наименьший рост цен в процентах (декабрь анализируемого года к декабрю предыдущего года), не превышающий 5 п.п. уровня инфляции государств-членов.

Как показывают данные таблицы, государства-члены в основном придерживались установленных значений, за исключением Республики Беларусь, которая превысила допустимое расчетное значение уровня инфляции (индекса потребительских цен) на 10,8 п.п. в 2012 году и на 6,7 п.п. - в 2013 году.

Необходимо отметить, что создание ТС и ЕЭП оказало положительное влияние на некоторые показатели социально-экономического развития государств-членов.

Так, за время функционирования ТС и ЕЭП в государствах-членах, по данным ЕЭК, заметно увеличились объемы промышленного производства. В период 2009-2013 годов в 2 раза увеличился объем промышленного производства в Казахстане (с 9121,5 млрд. тенге до 18178,8 млрд. тенге), в Белоруссии - в 4,7 раза (с 129374 млрд. белорусских рублей до 609214 млрд. белорусских рублей), в России - в 1,9 раза (с 21484,0 млрд. рублей до 40193,0 млрд. рублей).

В период 2009-2013 годов в государствах-членах существенно снизился уровень безработицы. В Казахстане в период с 2009 по 2013 год данный показатель снизился с 6,6 % до 5,2 %, в Белоруссии - с 0,9 % до 0,5 %, в России - с 8,3 % до 5,6 процента.

В период 2012-2013 годов в государствах-членах наблюдался рост номинальной и реальной начисленной заработной платы. В 2013 году реальная начисленная заработная плата в России выросла на 12,4 %, в Казахстане - на 7,5 %, в Белоруссии - на 37 %. Темп роста реальной заработной платы (с учетом роста потребительских цен на товары и услуги) в данном периоде в России составил 105,3 %, Белоруссии - 115,8 %, Казахстане - 101,6 процента.

По данным ЕЭК, общий объем инвестиций, поступивших в экономики государств-членов в 2013 году, составил 158,1 млрд. долл. США, в том числе прямых инвестиций - 91,2 млрд. долл. США, что превышает показатели 2012 года на 41,6 % и 38,6 %, соответственно.

Хотя данные официальной статистики показывают некоторый рост взаимных инвестиций государств-членов, едва ли можно говорить об ощутимом положительном инвестиционном эффекте ТС и ЕЭП. Усилия государств-членов пока не привели к появлению крупных трехсторонних инвестиционных проектов. Возникающие новые инвестиционные проекты, по оценке экспертов Института экономики РАН, в основном связаны с двусторонними решениями на высшем уровне и подкрепляются конкретными политическими и экономическими условиями, прежде всего, предоставлением российских государственных кредитов.

Эксперты также отмечают, что функционирование ТС и ЕЭП привело к обострению конкуренции за иностранные инвестиции среди отдельных юрисдикций интеграционного объединения. Обеспечение на практике права свободного движения капитала при сохраняющихся значительных различиях в условиях ведения бизнеса между Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь привело к тому, что все большее число российских компаний переносят свою производственную и хозяйственную деятельность в Казахстан и Белоруссию. Юрисдикции Казахстана и отчасти Белоруссии являются более привлекательными не только ввиду более низких налоговых ставок, но и многих других, более комфортных, чем в России, институциональных условий. По рейтингу благоприятности условий ведения бизнеса Всемирного банка «Doing Business» в 2013 году Россия занимала 92 позицию, Белоруссия - 63, Казахстан - 50 позицию.

Несмотря на провозглашение принципов свободного движения капиталов в рамках ЕЭП, по оценке экспертов, сохраняет свое значение национальный протекционизм, который существует как в скрытых, так и в открытых формах. На территории государств-членов возникают проблемы с получением лицензий и разрешений на осуществление хозяйственной деятельности, сохраняется большое число видов предпринимательской деятельности, подлежащих лицензированию, ощущается избыточное давление различных проверяющих органов.

Одним из ключевых индикаторов, используемых для оценки эффективности функционирования интеграционных союзов, являются показатели динамики объемов внешней и взаимной торговли государств-членов. Ниже приведены данные ЕЭК, уточненные в конце 2013 года, характеризующие состояние внешней торговли государств-членов.

Динамика суммарного объема внешней торговли государств-членов с третьими странами в 2010-2013 годах приведена в таблице:

(млрд. долл. США)

	2010 г.	2011 г.	2011 г. в % к 2010 г.	2012 г.	2012 г. в % к 2011 г.	2013 г.	2013 г. в % к 2012 г.	Среднегодо- вые темпы прироста, %
Внешнеторговый оборот	686,3	907,2	132,1	934,6	103,1	931,0	99,6	11,9
Экспорт	437,2	581,4	133,0	593,7	102,1	585,4	98,6	11,3
Импорт	249,1	325,8	130,8	340,9	104,6	345,6	101,4	12,9

Как показывают данные, среднегодовые темпы прироста внешнеторгового оборота государств-членов составили в период 2010-2013 годов около 11,9 %, при этом эффекты влияния интеграционных процессов на его динамику были особенно заметны в период 2010-2012 годов.

В 2013 году по сравнению с 2012 годом объем внешнеторгового оборота сократился на 0,4 %, или на 3,6 млрд. долл. США, экспорта - на 1,4 % (8,3 млрд. долл. США), объем импорта увеличился на 1,4 % (4,7 млрд. долл. США). Профицит внешней торговли государств-членов в 2013 году составил 239,8 млрд. долл. США, в 2012 году - 252,8 млрд. долл. США.

Характерной чертой внешней торговли государств-членов является значительная доля Европейского союза (далее - ЕС) в совокупном региональном экспорте и импорте. Несмотря на некоторое ее сокращение, товарооборот Белоруссии, Казахстана и России с европейскими странами составил в 2013 году 492,1 млрд. долл. США (около 53 % всего товарооборота), при этом экспорт достиг объема 337,8 млрд. долл. США (57,7 % совокупного экспорта). В страны АТЭС было продано 20,3 % экспортируемых товаров, из них в КНР - 8,6 %, в государства - участники СНГ реализовано 7,9 % экспортированных товаров, из них на Украину - 5,1 %. Импортные закупки также сосредоточены в странах ЕС (154,3 млрд. долл. США, или 44,7 % совокупного импорта товаров). Наибольшие объемы приходятся на Германию (12,7 %). Из стран региона АТЭС значимы поставки из КНР (18,6 %), США (5,6 %). В государствах - участниках СНГ приобретено 7,2 % товаров, из них на Украине - 5,8 процента.

В рамках ТС и ЕЭП действует механизм зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение). Анализ действия данного механизма в 2013 году показал, что общая сумма ввозной таможенной пошлины, подлежащая распределению между бюджетами сторон, за январь-декабрь 2013 года составила 674,96 млрд. рублей. Из них распределено в бюджет Российской Федерации 87,97 %, или 593,76 млрд. рублей, в бюджет Республики Казахстан - 7,33 %, или 49,47 млрд. рублей, в бюджет Республики Беларусь - 4,7 %, или 31,72 млрд. рублей, что соответствует Соглашению между странами об установлении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное значение) от 20 мая 2010 года.

При этом доля Российской Федерации в общей сумме поступлений таможенной пошлины, подлежащей распределению, за январь-декабрь



2013 года составила 87,32 %, Республики Казахстан - 8,62 %, Республики Беларусь - 4,06 %. Сальдо взаиморасчетов по ввозным таможенным пошлинам в 2013 году сложилось положительным для Российской Федерации и составило 5,02 млрд. рублей.

По данным Комиссии, исполнение государствами-членами тарифных обязательств перед ВТО не оказало серьезного влияния на объемы и динамику импорта из стран дальнего зарубежья.

В материалах Комиссии отмечается, что, хотя снижение ставок ввозных таможенных пошлин в 2013 году коснулось порядка 5100 товарных позиций, само снижение было незначительным и составило порядка 1-3 п.п. При этом изменение средневзвешенной ставки тарифа кратно перекрывается колебаниями курсов валют.

По состоянию на конец декабря 2013 года в ТС и ЕЭП применяются 14 мер защиты внутреннего рынка, в том числе: 6 - специальные защитные, 8 - антидемпинговые. Действующие защитные меры затрагивают различные сектора экономики: металлургию, общее и сельскохозяйственное машиностроение, химическую, автомобильную и кондитерскую промышленность.

При анализе структуры внешней торговли стран и регионов мира важны качественные характеристики экспорта. На фоне ведущих интеграционных объединений, таких как ЕС, НАФТА и АСЕАН, а также стран ШОС (во многом благодаря Китаю), в экспорте которых существенную долю занимают технологически сложные товарные группы: машины, оборудование, транспортные средства, электронно-техническая продукция и т.д., экспорт ТС и ЕЭП в третьи страны имеет ярко выраженную сырьевую направленность. Удельный вес топливно-энергетических и других сырьевых товаров в общем объеме экспорта составил в 2013 году 74,1 %. Следующими важными статьями экспорта ТС и ЕЭП является продукция металлургической и химической промышленности (7,4 % и 4,8 %, соответственно).

Таким образом, доля трех отраслей сырьевой или «полусырьевой» направленности (минеральные продукты, металлы, химия) достигла в 2013 году 86,3 %, в то время как удельный вес машин, оборудования, транспортных средств в общем объеме экспорта не превысил 2,6 процента.

В то же время доля машин, оборудования и транспортных средств в совокупном импорте ТС и ЕЭП в 2013 году составила более 45 %. Довольно велика в совокупном импорте доля продовольственных товаров (13,2 %), химической продукции (15,9 %), металлов и изделий из них (7,1 процента).

Структура экспорта и импорта (по укрупненным товарным группам) внешней торговли государств-членов в 2013 году приведена в таблице:

(%)

Укрупненная товарная группа	Экспорт	Импорт
Минеральные продукты	74,1	1,4
Металлы и изделия из них	7,4	7,1
Продукция химической промышленности	4,8	15,9
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	2,9	13,2

Укрупненная товарная группа	Экспорт	Импорт
Машины, оборудование и транспортные средства	2,6	46,7
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,8	2,4
Текстиль, текстильные изделия и обувь	0,2	5,6
Другие товары	6,2	7,7
Всего	100,0	100,0

Источник: Евразийская экономическая комиссия.

Одним из базовых показателей степени эффективности работы интеграционного объединения является доля взаимной торговли его участников в общем объеме их внешней торговли.

Динамика основных показателей взаимной торговли государств-членов в 2010-2013 годах приведена в таблице:

(млрд. долл. США)								
	2010 г.	2011 г.	2011 г. в % к 2010 г.	2012 г.	2012 г. в % к 2011 г.	2013 г.	2013 г. в % к 2012 г.	Среднегодовые темпы прироста, %
Объем взаимной торговли	47,1	63,1	133,9	67,9	107,5	64,1	94,5	12

Источник: Евразийская экономическая комиссия.

Взаимный товарооборот России, Казахстана и Белоруссии за первые три года функционирования ТС (2010-2012 годы) вырос приблизительно на 44 % (с 47,1 до 67,9 млрд. долл. США), за первый полноценный год работы (2011 год) взаимная торговля между государствами-членами выросла более чем на треть (прирост составил 33,9 %), темпы прироста объема взаимной торговли товарами государств-членов превышали в этот период темпы прироста объема их внешней торговли. В 2012 году рост оказался уже не таким впечатляющим, но он более чем в 2 раза превысил темпы роста торговли с третьими странами. Закрепить положительную динамику развития в 2013 году не удалось: снижение объемов взаимной торговли составило более 5 процентов.

По итогам 2013 года удельный вес взаимной торговли в общем объеме внешней торговли государств-членов составил 12 процентов<sup>5</sup>.

По этому показателю ТС и ЕЭП заметно отстают от других интеграционных проектов, таких как ЕС, НАФТА, АТЭС, где доля взаимной торговли достигает 40-60 процентов.

По оценкам ВАВТ Минэкономразвития России, относительно малая доля объемов взаимной торговли ТС и ЕЭП в общем объеме торговли данного интеграционного объединения обусловлена рядом объективных обстоятельств. Если сопоставить структуру экспорта и импорта Белоруссии, Казахстана и России, то можно прийти к выводу, что они имеют относительно низкий потенциал для развития взаимной торговли, так как целый ряд экспортных позиций одних не согласуется с импортными позициями других. Кроме того, необходимо учитывать, что основную роль в структуре экспорта играют энергоресурсы и нефтепродукты, которые

<sup>5</sup> Для сопоставимости данных объем взаимной торговли исчисляется как сумма экспорта и импорта.

потребляются преимущественно вне региона. Вместе с тем осознание пока низкой конкурентоспособности товаров государств-членов на мировых рынках повышает значимость внутрирегионального рынка готовой продукции в условиях предполагающейся модернизации экономик России, Белоруссии и Казахстана.

В то же время необходимо отметить, что структура взаимного товарооборота ТС и ЕЭП в период 2011-2013 годов стала более качественной, нежели структура их торговли с третьими странами.

По данным ЕЭК, за период 2011-2013 годов доля топливно-энергетических товаров во взаимной торговле государств-членов сократилась на 8,1 % (с 41,1 % до 33 %). При этом доля машин и оборудования во взаимной торговле государств-членов составила в 2013 году 20,4 %, увеличившись по сравнению с 2011 годом на 1,4 %, доля продовольственных товаров и сельскохозяйственной продукции - 12,9 %, увеличившись по сравнению с 2011 года на 3,5 % процента.

Динамика взаимной торговли государств-членов по укрупненным товарным группам (2011-2013 годы) приведена в таблице:

	2011 г. в % к 2010 г.	2012 г. в % к 2011 г.	2013 г. в % к 2012 г.
Экспорт, всего	133,9	107,5	94,5
Минеральные продукты	140,1	120,1	83,3
Машины, оборудование и транспортные средства	162,1	113,1	91,4
Металлы и изделия из них	117,1	102,3	102,3
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстиля)	117,6	120,5	116,6
Продукция химической промышленности	120,6	106,8	104,9

Источник: Евразийская экономическая комиссия.

Можно констатировать, что в первые 2 года функционирования Таможенного союза отмечалось определенное положительное воздействие интеграционного процесса на внешнюю и взаимную торговлю 3 стран, которое явилось, прежде всего, следствием использования преимущественно экстенсивных факторов роста, вызванных качественным улучшением доступа государств-членов на рынки друг друга.

В 2013 году динамика взаимной торговли замедлилась. Масштаб и характер внешнеторговых эффектов существенно дифференцированы по странам, но в целом пока экономическая интеграция оказывает слабое воздействие на базовые характеристики торговли внутри интеграционного объединения. По информации Минэкономразвития России, на этом фоне имеются и другие проблемы функционирования ТС и ЕЭП:

- отмечается различный уровень таможенного администрирования при осуществлении контроля таможенной стоимости, различия в подходах к организации системы управления рисками, особенно при контроле таможенной стоимости;

- не были до конца урегулированы вопросы по формированию механизма взыскания и распределения вывозных таможенных пошлин, единого сводного перечня товаров, в отношении которых законодательством ТС и ЕЭП будет предусмотрено применение вывозных таможенных пошлин;

- отмечаются различия в уровне налогообложения (в том числе акцизов), что создает неравные условия конкуренции и предпосылки для неконтролируемого ввоза подакцизных товаров в Российскую Федерацию;

- соглашения ЕЭП носят преимущественно рамочный характер и не привели пока к созданию полноценных единых рынков услуг, капиталов и рабочей силы. В целом процесс реализации отдельных соглашений ЕЭП заметно затянулся;

- нормативно-правовая база ТС и ЕЭП содержит значительное число изъятий и барьеров при практическом исполнении соглашений, определяющих условия перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы;

- ЕЭК, которая разрабатывает систему показателей интеграции и конвергенции, отражающих усиление экономических взаимосвязей между государствами-членами, в том числе за счет изменения нормативных правил и последовательного снятия барьеров в торговле товарами и услугами, в движении капитала и перемещении трудовых ресурсов, отмечает, что прямой зависимости между динамикой социально-экономических показателей и реализацией соглашений, формирующих Единое экономическое пространство, по предварительным оценкам, на данном этапе не прослеживается. Вопрос оценки долгосрочного эффекта от развития интеграционных процессов на территории государств-членов прорабатывается Комиссией в соответствии с Протоколом совместного заседания Коллегии Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства экономики Республики Беларусь и Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 10 июня 2013 года.

Интеграционный проект ТС и ЕЭП реализуется в течение всего нескольких лет, что, по оценкам ВАВТ Минэкономразвития России, очень мало по меркам сопоставимых зарубежных интеграционных объединений. Данный временной фактор необходимо учитывать при оценке экономических эффектов создания ТС и ЕЭП. Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что:

- условия для экономического взаимодействия России с Белоруссией и Казахстаном еще до создания Таможенного союза были достаточно благоприятными в связи с заключенными двусторонними соглашениями о свободной торговле, созданием Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь и фактической ликвидацией между ними таможенной границы, реализацией соглашений о сотрудничестве в рамках ЕврАзЭС и СНГ (в том числе в сфере поощрения и защиты капиталовложений, стандартизации и технического регулирования, трудовой миграции, др.);

- благодаря позитивной инерции постсоветских хозяйственных связей государства-члены уже на момент создания Таможенного союза торговали между собой достаточно интенсивно.

Таким образом, для появления статистически значимых эффектов интеграции необходимы более длительное время и достижение более высоких уровней интеграции (как минимум, стадии общего рынка), когда деятельность на интегрированном пространстве и на основе унифицированных правил будет давать более весомый экономический эффект.

## **1.2. Анализ мер по реализации нормативных правовых актов Высшего Евразийского экономического совета, Евразийской экономической комиссии, а также Правительства Российской Федерации в целях создания Евразийского экономического союза**

9 декабря 2010 года главы государств-членов в Декларации о формировании Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации заявили о дальнейшем развитии Таможенного союза и Единого экономического пространства в движении к созданию Евразийского экономического союза.

Во исполнение данной Декларации в соответствии с решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС (Высший орган Таможенного союза) на уровне глав правительств от 15 марта 2011 года № 73 «О подходах к кодификации законодательства Таможенного союза и Единого экономического пространства, включая предложения по реализации Декларации о формировании Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 9 декабря 2010 года» и решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС на уровне глав правительств от 19 мая 2011 года № 91 «О годовом отчете об исполнении сметы расходов Комиссии Таможенного союза за 2010 год» была начата работа по кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства.

В рамках кодификации международных договоров был проведен сравнительный анализ международных договоров государств-членов с договорно-правовой базой интеграционных объединений, имеющих более длительную историю развития - ЕЭС и ЕврАзЭС, в целях создания правовой основы для нового этапа интеграции, а также формирования единого понятийного аппарата, оптимизации действующих норм, устранения отсылочных норм, исключения противоречий, восполнения пробелов, приведения положений договорно-правовой базы ТС и ЕЭП в соответствие с правилами и нормами ВТО.

18 ноября 2011 года главы Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации приняли Декларацию о евразийской экономической интеграции, в которой предусмотрено, в том числе, что стороны

будут стремиться завершить работу по кодификации международных договоров к 1 января 2015 года и на этой основе создать Евразийский экономический союз.

В связи с этим и во исполнение решений Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 года № 21 «О реализации основных направлений интеграции» и от 29 мая 2013 года № 30 «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов» Евразийская экономическая комиссия совместно с правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации провела работу по кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и подготовке на этой основе Договора о Евразийском экономическом союзе.

Комиссии, по информации ее руководства, совместно с уполномоченными органами государств-членов для реализации планов по созданию ЕАЭС к 1 января 2015 года необходимо завершить работу по согласованию позиций сторон в части блока вопросов в чувствительной сфере изъятий и ограничений, принять возможные меры по обеспечению дальнейшего движения в важнейших секторах экономики, таких как промышленность, энергетика, финансовый рынок и АПК, которые были практически выведены за пределы единого поля регулирования, фактически за пределы единого рынка.

При кодификации договорно-правовой базы усилия участников переговоров были направлены на систематизацию и оптимизацию международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, устранение в документах отсылочных норм, исключение противоречий, восполнение пробелов, обеспечение соответствия положений Договора правилам и нормам ВТО. При этом следует обратить внимание на то, что интенсивная работа над документами по сути началась чуть более 1 года назад.

Всего в 2013-2014 годах (до даты подписания Договора - 29 мая 2014 года) по вопросу кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, и подготовке на этой основе Договора о Евразийском экономическом союзе, было проведено дополнительно к 2 вышеуказанным 6 заседаний Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств (далее - Высший совет, ВЕЭС).

Вопрос о ходе работы над Договором рассматривался за этот период на 18 заседаниях Совета Комиссии.

Работа по подготовке Договора проводилась в соответствии с планом мероприятий, утвержденным решением Совета Комиссии «Об организации работы над Договором о Евразийском экономическом союзе» от 14 марта 2013 года № 18 (далее - План). Планом предусмотрено проведение 20 мероприятий с установленными сроками исполнения в период с марта 2013 года по декабрь 2014 года. Реализация 19 мероприятий была заплани-

рована в период с марта 2013 года по май 2014 года, последним из которых было внесение Договора на заседание ВЕЭС для подписания.

Мероприятие № 20 Плана предполагает проведение с июня по декабрь 2014 года в государствах-членах внутригосударственных процедур, необходимых для вступления Договора в силу.

Практически по всем мероприятиям Плана исполнителями являются ЕЭК совместно с правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации. Ряд мероприятий поручено осуществить органам государственной власти государств-членов, рабочей группе по кодификации международных договоров (далее - Рабочая группа), а также экспертам заинтересованных органов государственной власти государств-членов совместно с ЕЭК. По пунктам 13, 14 и 17 Плана ответственным исполнителем определена ЕЭК.

Указанным решением Совета ЕЭК правительствам трех стран было поручено обеспечить реализацию мероприятий в соответствии с Планом.

Рабочая группа по кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, была разделена на 17 подгрупп.

В состав Рабочей группы и подгрупп входили представители государственных органов государств-членов. Работа в этих органах велась в тесном взаимодействии с экспертами государств-членов в режиме постатейного обсуждения.

По информации ЕЭК, представленной Минэкономразвития России, за период с 25 октября 2012 года по 15 мая 2014 года состоялось:

- 7 заседаний Рабочей группы по кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства;
- 4 совещания с участием членов Рабочей группы по кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства;
- более 180 заседаний отраслевых подгрупп;
- 21 выездное совещание с участием членов Коллегии (министров) Комиссии и заместителей руководителей органов государственной власти государств-членов;
- 8 совещаний заместителей председателей правительств государств-членов с участием членов Коллегии (министров) Комиссии;
- 10 консультаций представителей МИД трех государств с участием представителей Комиссии.

В соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года и регламентами работы Евразийской экономической комиссии ЕЭК направляла в Правительство Российской Федерации материалы к заседаниям Высшего Евразийского экономического совета, Совета Евразийской экономической комиссии и Коллегии ЕЭК, а также их решения.

Аппарат Правительства Российской Федерации в соответствии с Положением о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 603, направлял данные материалы в Минэкономразвития России, МИД России и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти с учетом сфер ведения, определенных по итогам вышеуказанного заседания Правительства Российской Федерации, для проработки и подготовки предложений по соответствующим разделам Договора.

Вопрос кодификации международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и подготовка на этой основе Договора были отдельно рассмотрены на заседании Правительства Российской Федерации 3 октября 2013 года (пункт 3 повестки заседания «О приоритетных задачах развития евразийской экономической интеграции»). По результатам данного заседания Правительства Российской Федерации (протокол № 34) Минэкономразвития России, МИД России и федеральным органам исполнительной власти были даны поручения по активизации работы в целях подготовки Договора о Евразийском экономическом союзе и представления в Правительство Российской Федерации до 15 ноября 2013 года предложений по курируемым разделам Договора и приложений к нему.

26 марта 2014 года на пленарном заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации в ходе «правительственного часа» был заслушан доклад Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова на тему «О роли Российской Федерации в евразийском интеграционном процессе: перспективы развития и углубления экономической интеграции».

По итогам данного заседания было принято постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 апреля 2014 года № 122-СФ «О роли Российской Федерации в евразийском интеграционном процессе: перспективы развития и углубления экономической интеграции». Поручением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 года № ИШ-П2-2930 Минэкономразвития России и федеральным органам исполнительной власти (по списку) было поручено обеспечить выполнение рекомендаций и предложений указанного постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

16 мая 2014 года вопрос «О подготовке к подписанию Договора о Евразийском экономическом союзе» был рассмотрен на заседании подкомиссии по интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции. До этого ход работы над Договором рассматривался на заседании указанной подкомиссии 29 января 2014 года.



Исходя из материалов, представленных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, можно сделать вывод о следующих принципиальных подходах Российской Федерации к формированию Договора:

- нормы Договора не должны содержать вопросов социального характера, гуманитарного характера, парламентского сотрудничества либо политического взаимодействия;

- сведение к минимуму количества изъятий в процессе реализации четырех свобод на территории государств-членов;

- при необходимости, сохранение отдельных изъятий и ограничений взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынки государств-членов с определением переходных периодов для их устранения. Это относится, в том числе, к формированию единых рынков по наиболее чувствительным товарам (нефть, газ, нефтепродукты, лекарственные средства, медицинские изделия, алкоголь и табачные изделия);

- формирование Евразийской экономической комиссии (включая руководство департаментов) должно осуществляться исключительно по профессиональному принципу (без национальных квот), Коллегия ЕЭК должна принимать решения не по принципу консенсуса, а большинством голосов;

- по некоторым услугам, которые представляют особое значение для национальной обороны и безопасности, интеграция не будет проводиться и они должны быть поименованы. Также соответствующие изъятия должны быть определены в отношении средств массовой информации;

- с учетом позиции партнеров формирование единого рынка банковских и финансовых услуг без изъятий возможно к 2025 году. К этому сроку необходимо будет создать и наднациональный финансовый и банковский регулятор;

- вопросы, которые связаны со свободой перемещения работника из одной страны в другую, способностью быть нанятым, признанием дипломов, формированием пенсионных прав и так далее, должны быть отражены в Договоре в разделе «Трудовая деятельность»;

- каждая из сторон самостоятельно принимает налоговую систему и соответствующий уровень налогообложения, при этом по таким акцизным группам товаров, как алкоголь и табак, необходимо принять единые унифицированные правила, с установлением переходного периода;

- обеспечение неукоснительного выполнения решения ВЕЭС от 29 мая 2013 года № 30, исходя из необходимости функционирования ЕЭП, как правило, без изъятий и ограничений с 1 января 2015 года;

- соблюдение сроков подготовки Договора, определенных решением Совета ЕЭК от 13 марта 2013 года № 18.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия установлено, что многие из этих вопросов были решены на уровне Совета ЕЭК, Коллегии ЕЭК, заседаний Рабочей группы и экспертов. Вместе с тем ряд принципов

альных вопросов на заключительном этапе подготовки Договора решался на уровне глав государств. К ним относятся следующие темы:

1. Формирование общих рынков нефти и нефтепродуктов.

Были достигнуты договоренности о том, что стороны и Комиссия будут исходить из:

- необходимости создания общего рынка нефти и нефтепродуктов не позднее 2025 года;
- фиксирования в Договоре принципов, в соответствии с которыми стороны будут стремиться к созданию общего рынка нефти и нефтепродуктов в течение переходного периода;
- необходимости подготовки до конца 2018 года соответствующего пакета документов, необходимых для перехода к общему рынку нефти и нефтепродуктов (концепции, программы);
- применения двусторонних соглашений в этой сфере до момента создания общих рынков нефти и нефтепродуктов.

2. Доступ к системам транспортировки газа.

В целом на встрече глав государств согласована идея функционирования общего рынка газа с 2025 года и его принципы.

3. Формирование общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий.

Было решено закрепить в Договоре основные принципы обращения лекарственных средств и медицинских изделий с тем, чтобы остальные вопросы урегулировать отдельными соглашениями сторон, при этом сами соглашения разработать и подписать до конца 2015 года с тем, чтобы единый рынок начал функционировать с 2016 года.

4. Применение национального режима государственных закупок для нужд обороны и безопасности (в отношении «несекретной продукции»).

Согласовано, что действие Договора не распространяется на закупки, осуществляемые национальными (центральными) банками государств-членов.

Кроме того, государства-члены вправе в своем законодательстве о закупках установить особенности осуществления закупок, связанные с необходимостью соблюдения конфиденциальности информации о потенциальных поставщиках до окончания проведения закупки, а также в исключительных случаях на срок не более 2 лет - особенности осуществления закупок отдельных видов товаров, работ и услуг.

5. Льготный режим автопромсборки в рамках Евразийского экономического союза.

Руководители 3 стран согласовали изъятия в части предоставления льготных режимов автопромсборки для государств-членов. Более подробно данные изъятия отражены в разделе XXIV Договора «Промышленность» и в данном отчете.

6. Иные «развилки» по Договору:

- по разделам «Функционирование Таможенного союза», «Таможенное регулирование» и «Внешнеторговая политика» подтверждено применение ретроактивных защитных мер;

- по разделам «Техническое регулирование», «Санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры», «Защита прав потребителей» вопросы строительства остаются в сфере технического регулирования государств-членов;

- по разделу «Регулирование финансовых рынков» урегулированы вопросы по перечням изъятий для сторон в сфере финансовых услуг;

- по разделу «Рынок труда» было одобрено перенесение положений о пенсионном обеспечении трудящихся в отдельный многосторонний договор;

- по разделу «Транспорт» удалось договориться о поэтапном движении к отмене запрета на «каботажные» перевозки автомобильным транспортом с 2016 по 2025 год по программе поэтапной разноскоростной либерализации. По аналогии с этим договорились идти в отношении автомобильных перевозок в/из третьих стран. Более подробная информация содержится в отчете;

- по разделу «Агропромышленный комплекс» принято решение о разработке методики расчета допустимого объема поддержки, искажающей торговлю, приближенной к нормам ВТО;

- по разделу «Макроэкономическая политика» в целом согласованы нормы об использовании в целях разработки прогнозов социально-экономического развития государств-членов внешнего параметра изменения курсов национальных валют к доллару США.

21 мая 2014 года на заседании Правительства Российской Федерации рассмотрен вопрос «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Договора о Евразийском экономическом союзе» и принято соответствующее решение.

Правительством Российской Федерации также было принято распоряжение от 28 мая 2014 года № 170-рп «О подписании Договора о Евразийском экономическом союзе».

## **2. Оценка результатов кодификации действующих международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, в процессе подготовки Договора о создании Евразийского экономического союза, исходя из задач развития евразийской экономической интеграции**

Договор о Евразийском экономическом союзе подписан президентами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан 29 мая 2014 года в г. Астане (далее - Договор).

Договор является базовым документом, определяющим договоренности Российской Федерации, Республики Белоруссия и Республики Казахстан по созданию Евразийского экономического союза в целях устранения

барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведения скоординированной, согласованной или единой политики в ключевых отраслях экономики. Договор определяет переход к следующей после Таможенного союза и Единого экономического пространства стадии интеграции в рамках ЕАЭС.

В Договоре кодифицированы соглашения, регулирующие вопросы функционирования Таможенного союза (в том числе о режиме свободной торговли, системе тарифных преференций, таможенно-тарифном и нетарифном регулировании, мерах защиты внутреннего рынка торговой политики в отношении третьих государств, санитарных, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мерах) и 16 соглашений в рамках Единого экономического пространства (по вопросам промышленных и сельскохозяйственных субсидий, государственных (муниципальных) закупок, конкуренции, макроэкономики, финансовых рынков, валютной политики, трудовой миграции, интеллектуальной собственности, услуг и инвестиций, технического регулирования, естественных монополий, железнодорожного транспорта, нефти, газа, электроэнергетики).

Кроме того, Договор включает положения договорно-правовой базы Евразийского экономического сообщества в той части, в которой она не противоречит договоренностям в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Договор состоит из 4 частей (28 разделов из 118 статей):

- часть первая «Учреждение Евразийского экономического союза» (разделы I-IV, статьи 1-22);
- часть вторая «Таможенный союз» (разделы V-XII, статьи 23-61);
- часть третья «Единое экономическое пространство» (разделы XIII-XXVI, статьи 62-98);
- часть четвертая «Переходные и заключительные положения» (разделы XXVII-XXVIII, статьи 99-118).

Договор о Евразийском экономическом союзе включает 33 приложения.

С даты вступления в силу Договора предусматривается прекращение действия 65 международных договоров, составлявших договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, 29 заключенных в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства международных договоров продолжают действовать. Три соглашения временно продолжают свое действие согласно статье 102.

## **2.1. Анализ Договора в части вопросов, определяющих институциональные основы, принципы организации и функционирования Евразийского экономического союза**

Институциональные основы функционирования Евразийского экономического союза заложены в разделах I-IV Договора, где определен меж-

дународно-правовой статус международной организации, цели, принципы, компетенция, право, система органов управления, а также Положение о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору), Статут Суда Евразийского экономического союза (приложение № 2 к Договору), Положение о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору).

При разработке институциональной части Договора учитывался международный опыт формирования интеграционных структур с наднациональной составляющей, в первую очередь опыт формирования Европейского союза. По информации МИД России, подписанный Договор - результат сложного переговорного процесса, поиска компромиссных решений и формулировок между сторонами. Дальнейшая проработка позиций по отдельным сферам правового регулирования возможна путем обеспечения должного контроля за применением положений Договора и принятия соответствующих решений органов Союза о внесении в него изменений в порядке, предусмотренном статьей 115 Договора.

Учреждение международной организации «Евразийский экономический союз», как это указывается в преамбуле Договора, основано на Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 года, в которой подтверждается приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций и другим общепризнанным принципам и нормам международного права, а также нормам, правилам и принципам Всемирной торговой организации.

Согласно статье 1 Договора Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, деятельность которой направлена на обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза.

В рамках международной деятельности Союз, как субъект международного права, обладает правом осуществлять международное сотрудничество с государствами, международными организациями и международными интеграционными объединениями и заключать с ними международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции.

Согласно статье 4 Договора основными целями создания Союза являются:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения,
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза,
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Согласно статьям 3 и 5 Договора Союз осуществляет свою деятельность в пределах компетенции, предоставляемой ему государствами-членами, установленной Договором, а также международными договорами, заключаемыми между государствами-членами по вопросам, связанным с функционированием и развитием Союза. При этом государства-члены создают благоприятные условия для выполнения Союзом его функций и воздерживаются от мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза.

Согласно статьям 8, 10, 18, 19 Договора органами Союза являются Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия и Суд Евразийского экономического союза.

Высший Евразийский экономический совет - высший орган Союза, в который входят главы государств-членов.

Высший совет рассматривает принципиальные вопросы деятельности Союза, определяет стратегию, направления и перспективы развития интеграции и принимает решения, направленные на реализацию целей Союза. Полномочия Высшего совета определены статьей 12 Договора.

Высший совет принимает решения и распоряжения, при этом его решения принимаются консенсусом, за исключением решений, связанных с прекращением членства государства-члена в Союзе, которые принимаются по принципу «консенсус минус голос государства-члена, уведомившего о своем намерении прекратить свое членство в Союзе».

Евразийский межправительственный совет - орган Союза, состоящий из глав правительств. Основные полномочия Евразийского межправительственного совета определены статьей 16 Договора.

Евразийский межправительственный совет принимает решения и распоряжения, решения Евразийского межправительственного совета принимаются выражением консенсуса.

Решения Высшего совета и Евразийского межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством.

Евразийская экономическая комиссия - постоянно действующий регулирующий орган Союза, состоящий из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Статус, задачи, состав, функции, полномочия и порядок работы Комиссии определяются статьей 18 Договора и Положением о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору).

Основными задачами Комиссии являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза, взаимодействие Комиссии с государствами-членами осуществляется на уровне руководства Комиссии.

Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Союзе, а также общее руководство деятельностью Комиссии. В Совет Комиссии входят по одному представителю от каждого государства-члена, являющемуся заместителем главы правительства и наделенному необходимыми полномочиями в соответствии с законодательством своего государства.

Коллегия Комиссии - исполнительный орган Комиссии, состоящий из членов Коллегии, один из которых является Председателем Коллегии Комиссии. Коллегия Комиссии формируется из представителей государств-членов исходя из принципа равного представительства государств-членов.

Решения, распоряжения и рекомендации Совета Комиссии принимаются консенсусом.

Несмотря на позицию российской стороны о необходимости принятия Коллегией Комиссии решений на основе принципа квалифицированного большинства, в Договоре было установлено, что решения, распоряжения и рекомендации Коллегии Комиссии по отдельным вопросам будут приниматься консенсусом. Высший совет определяет перечень чувствительных вопросов, по которым решения Коллегии Комиссии принимаются консенсусом.

В соответствии с пунктом 13 Положения о Евразийской экономической комиссии в пределах своих полномочий Комиссия принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территории государств-членов.

В соответствии с пунктами 4-6 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору) Комиссия в пределах своих полномочий обеспечивает реализацию международных договоров, входящих в право Союза, и осуществляет функции депозитария международных договоров в рамках Союза.

Комиссия пользуется правами юридического лица, ее местом пребывания согласно статье 18 Договора является г. Москва, Российская Федерация.

Суд Евразийского экономического союза - постоянно действующий судебный орган Союза, статус, состав, компетенция, порядок функционирования и формирования которого определяются статьей 19 Договора и Статутом Суда (приложение № 2 к Договору). Согласно пунктам 7-10 Статута Суда в его состав входят по 2 судьи, назначаемых на должности Высшим советом по представлению государств-членов и освобождаемых от должности Высшим советом, со сроком полномочий - 9 лет.

К компетенции Суда относится рассмотрение споров, возникающих по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза.

Статутом Суда предусмотрено, что государства-члены могут отнести к компетенции Суда иные споры, разрешение которых Судом прямо предусмотрено Договором, международными договорами в рамках Союза, международными договорами Союза с третьей стороной или иными международными договорами между государствами-членами.

Решение Коллегии Суда может быть оспорено в Апелляционной палате Суда, создание которой определяется Статутом Суда.

Суд Союза пользуется правами юридического лица, согласно статье 19 Договора его местом пребывания является г. Минск, Республика Беларусь.

Важным аспектом при определении органов Союза и их полномочий является правопреемственность органов Евразийского экономического совета. Так, с даты вступления в силу Договора функции и полномочия Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств и Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав правительств, действовавших в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2011 года, будут осуществляться, соответственно, Высшим Евразийским экономическим советом и Межправительственным советом, действующими в соответствии с Договором.

Аналогичная норма предусмотрена в отношении Евразийской экономической комиссии, учрежденной в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 октября 2011 года, которая будет осуществлять свою деятельность в соответствии с Договором.

При этом, решения Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств, Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав правительств и Евразийской экономической комиссии, действующие на дату вступления в силу Договора, сохраняют свою юридическую силу и применяются в части, не противоречащей настоящему Договору.

Председательство в Высшем совете, Межправительственном совете и Совете Комиссии согласно статье 8 Договора осуществляется на ротационной основе в порядке русского алфавита одним и тем же государством-членом в течение 1 календарного года без права продления.

Отбор кандидатов на занятие должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза осуществляется согласно статье 9 Договора с учетом принципа равного представительства сторон.

При осуществлении международной деятельности органы Союза - Высший Евразийский экономический совет, Евразийский межправительственный совет, Евразийская экономическая комиссия и Суд Евразийского экономического союза действуют в пределах полномочий, установленных Договором и международными договорами в рамках Союза.

Право Союза согласно статьям 6 и 99 Договора составляют Договор, международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной, решения и распоряжения Высшего Евразий-



ского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза.

В случае возникновения противоречий между решениями Высшего Евразийского экономического совета, Межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии Договором устанавливается следующая иерархия правовых актов Евразийского экономического союза:

- решения Высшего Евразийского экономического совета имеют приоритет над решениями Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии;
- решения Евразийского межправительственного совета имеют приоритет над решениями Евразийской экономической комиссии.

Финансирование деятельности органов Союза осуществляется за счет средств бюджета Союза, формируемого в порядке, определенном Положением о бюджете Союза.

Бюджет Союза на очередной финансовый год (с 1 января по 31 декабря года) формируется в российских рублях за счет долевых взносов сторон, размеры (шкала) долевых взносов сторон в бюджет Союза устанавливаются Высшим советом, бюджет должен быть сбалансирован в доходах и расходах.

Бюджет Союза и Положение о бюджете Союза утверждаются Высшим советом, внесение изменений в бюджет Союза и в Положение о бюджете Союза осуществляется по решению Высшего совета.

В соответствии с Положением о Евразийской экономической комиссии Комиссия отвечает за составление бюджета Союза и подготовку отчета о его исполнении, является распорядителем средств бюджетной сметы Комиссии.

По информации Минэкономразвития России, направленной в Правительство Российской Федерации письмом от 16 мая 2014 года № 10948-ИР/Д10и, реализация Договора приведет к увеличению расходов федерального бюджета в 2015 году, предусматриваемых на обеспечение долевого участия Российской Федерации в бюджете Евразийского экономического союза.

Для осуществления контроля за исполнением бюджета Союза статьей 21 Договора предусматривается проведение не реже 1 раза в 2 года ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов Союза, которые осуществляются группой ревизоров, состоящей из представителей органов государственного финансового контроля государств-членов.

Результаты проведенных ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов Союза выносятся в установленном порядке на рассмотрение Межправительственного совета.

В соответствии со статьей 22 Договора в целях оценки эффективности формирования, управления и распоряжения средствами бюджета Союза,

эффективности использования имущества и других активов Союза предусматривается проведение внешнего аудита (контроля), который будет проводиться группой инспекторов, формируемой из представителей высших органов государственного финансового контроля государств-членов. Стандарты и методология проведения внешнего аудита (контроля) будут определяться совместно высшими органами государственного финансового контроля государств-членов.

Результаты внешнего аудита (контроля), проведенного в органах Союза, будут выноситься в установленном порядке на рассмотрение Высшего совета.

Согласно пункту 53 Протокола о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов (приложение № 5 к Договору) установлены полномочия по ежегодному проведению Счетной палатой Российской Федерации, Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан совместных контрольных мероприятий по контролю за соблюдением уполномоченными органами государств-членов порядка зачисления и распределения между государствами-членами сумм ввозных таможенных пошлин.

Следует отметить, что соответствующие полномочия вышеуказанных органов предусматривались Соглашением об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), подписанном в г. Санкт-Петербурге 20 мая 2010 года и прекращающим действие с момента вступления в силу Договора.

В соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций, вступившего в силу для Российской Федерации - как правопреемника СССР - 24 октября 1945 года, Договор подлежит регистрации в Секретариате Организации Объединенных Наций и опубликованию.

Институциональная часть Договора, несмотря на заметное различие в подходах, в окончательной редакции позволяет переформатировать органы Союза под новые функции и задачи, учредить ЕАЭС как международную организацию, наделенную необходимой правосубъектностью, с правом заключения международных договоров с третьими странами.

## **2.2. Анализ Договора по вопросам учета международных договоров, регулировавших движение товаров в рамках Таможенного союза, внесенных в процессе их кодификации изменений или дополнений, а также принимаемых обязательств по проведению согласованной политики в данных сферах**

Часть вторая Договора «Таможенный союз». Анализ эффективности регулирующих механизмов ТС был проведен Счетной палатой Российской Фе-

дерации в рамках экспертно-аналитических мероприятий «Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство, и анализ эффективности регулирующих механизмов Единого экономического пространства и Таможенного союза», а также «Мониторинг и анализ регулирующих механизмов Таможенного союза и порядка зачисления (распределения) ввозных таможенных пошлин на полноту и своевременность поступления таможенных платежей, наличие и использование резервов доходов федерального бюджета» (утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 25 февраля 2013 года № 8К (899) и от 21 марта 2014 года № 15К (961), соответственно).

В Договоре о Евразийском экономическом союзе вопросы, регулирующие свободное движение товаров, после кодификации договоров, регулировавших движение товаров в рамках Таможенного союза, изложены в следующих разделах.

В разделе V «Информационное взаимодействие и статистика» закреплены принципы информационного взаимодействия в целях обеспечения интеграционных процессов во всех сферах, затрагивающих функционирование Союза, а также принципы формирования и распространения официальной статистической информации Союза. Данные принципы раскрываются в Протоколе об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 3 к Договору).

К новым положениям в части информационного взаимодействия, включенным в Договор в процессе кодификации, можно отнести следующие.

1. Для обеспечения эффективного взаимодействия и координации государственных информационных ресурсов и информационных систем государства-члены проводят согласованную политику в области информатизации и информационных технологий.

2. В соответствии со статьей 3 Протокола в рамках ЕАЭС на основе расширения возможностей действующей интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли создается интегрированная информационная система Союза, обеспечивающая информационную поддержку практически по всем аспектам функционирования ЕАЭС, а также иным вопросам, которые могут быть включены в охват системы по мере ее развития.

3. Протокол включает норму о необходимости следования при разработке интегрированной информационной системы соответствующим международным стандартам и рекомендациям.

4. На основе расширения функциональных возможностей интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли проводятся работы по созданию, обеспечению функционирования и развития интегрированной информационной системы Союза, которая обеспечивает информационную поддержку практически по всем вопросам интеграцион-

ного взаимодействия. Оператором интеграционного компонента общей инфраструктуры документирования информации в электронном виде выступает Комиссия.

5. Договор утверждает единые принципы формирования официальной статистической информации ЕАЭС (статья 24). Формирование и распространение официальной статистической информации осуществляются в соответствии с Протоколом о порядке формирования и распространения официальной статистической информации ЕАЭС (приложение № 4 к Договору).

Следует отметить, что в Договоре уточняются и расширяются полномочия ЕЭК в сфере статистики. В соответствии с указанным Протоколом ЕЭК наделяется полномочиями по разработке и утверждению методологии формирования официальной статистической информации ЕАЭС, а также полномочиями по разработке и утверждению программ развития интеграции в сфере статистики.

В разделе VI «Функционирование таможенного союза» зафиксированы принципы функционирования таможенного союза в рамках ЕАЭС, определены порядок зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин и их перечисления в доход бюджетов государств-членов, условия создания и функционирования свободных (специальных) экономических зон и свободных складов, дается определение внутреннего рынка ЕАЭС и установлены исключения из порядка функционирования внутреннего рынка товаров.

Правовые нормы данного раздела базируются на положениях следующих международных правовых документов ТС и ЕЭП:

- Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 года;
- Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года;
- Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года;
- Соглашения о свободных складах и таможенной процедуре свободного склада от 18 июня 2010 года;
- Соглашения о свободных складах и таможенной процедуре свободного склада от 18 июня 2010 года;
- Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 года;
- Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года;
- Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года;

- Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года;
- Соглашения о мерах по регулированию доступа на рынки государств - членов Таможенного союза товаров и услуг из третьих стран от 6 октября 2000 года;
- Соглашения о едином таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 года;
- Протокола о внесении изменений в Соглашение о едином таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 года от 25 сентября 2013 года;
- Протокола о единой системе тарифных преференций таможенного союза от 12 декабря 2008 года;
- Соглашения о единых правилах определения страны происхождения товаров от 25 января 2008 года;
- Соглашения о правилах определения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран от 12 декабря 2008 года;
- Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 года;
- Протокола о предоставлении тарифных льгот от 12 декабря 2008 года;
- Соглашения об условиях и механизме применения тарифных квот от 12 декабря 2008 года;
- Протокола о внесении изменений в Соглашение об условиях и механизме применения тарифных квот от 12 декабря 2008 года от 21 июня 2013 года;
- Соглашения о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам от 25 января 2008 года.

В Договоре (приложение № 31) установлено, что к соответствующим отношениям в рамках Евразийского экономического союза применяется Договор о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года.

В части, касающейся функционирования Таможенного союза, в Договоре содержатся следующие принципиально новые положения.

1. Определено создание единого внутреннего рынка товаров ЕАЭС (а не совокупности национальных рынков государств-членов), применение единого таможенного тарифа и иных единых мер регулирования внешней торговли с третьими странами, единого режима торговли товарами с третьими странами, единого порядка таможенного регулирования (статья 25).

2. Устанавливается запрет на осуществление таможенного оформления и государственного контроля на внутренних границах государств-членов, за исключением случаев, предусмотренных статьей 29 Договора.

3. В рамках функционирования внутреннего рынка ЕАЭС стороны отказываются от применения мер защиты внутреннего рынка во взаимной торговле (статья 28).

4. Предусматривается ряд исключений из общих правил функционирования Таможенного союза в части возможности применения ограничений во взаимной торговле государств-членов (статья 29 Договора).

Протоколом о порядке зачисления и распределения сумм ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие), их перечисления в доход бюджетов государств-членов (приложение № 5 к Договору) закреплены положения действующей нормативно-правовой базы, регулирующей механизм зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин в рамках ТС и ЕЭП.

При этом по сравнению с положениями Соглашения об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 года в указанном Протоколе имеются отдельные нововведения, имеющие важное значение для развития интеграционных процессов между государствами-членами:

- расширяется перечень информации, подлежащей обмену на ежедневной основе между уполномоченными органами государств-членов за счет включения в указанный перечень суммы ввозных таможенных пошлин, зачтенной в отчетном дне в счет погашения задолженности, и суммы ввозных таможенных пошлин, зачтенных в текущем дне в счет погашения задолженности (пункт 3 статьи 40 указанного Протокола). Вместе с тем из указанного перечня информации исключаются сведения о ввозе товаров и уплате таможенных платежей физическими лицами, перемещающими товары для личного пользования (статья 47 указанного Протокола).

Следует отметить, что расширяются полномочия ЕЭК, в частности, за счет наделения данного органа правом утверждения правил о единых принципах ведения учета ввозных таможенных пошлин по методу начисления (статья 19 указанного Протокола).

В разделе VII «Регулирование обращения лекарственных средств и медицинских изделий» закреплены принципы функционирования общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) в рамках ЕАЭС.

Необходимо отметить, что ранее действовавшими соглашениями ТС и ЕЭП вопросы обращения лекарственных средств и медицинских изделий отдельно не регулировались.

В данном разделе (статьи 30-31) предусматривается создание общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий, функционирующего, в том числе, на основе принципов гармонизации и унификации требований законодательства государств-членов в сфере обращения лекарственных

средств и медицинских изделий, обеспечения единства обязательных требований к качеству, эффективности и безопасности лекарственных средств и медицинских изделий, находящихся в обращении на территории ЕАЭС.

В соответствии со статьей 100 Договора устанавливаются переходные положения в отношении функционирования общего рынка лекарственных средств. Общий рынок лекарственных средств ЕАЭС планируется к запуску с 2016 года в соответствии с отдельным международным договором в рамках Союза, определяющим единые принципы и правила обращения лекарственных средств, который должен быть заключен государствами-членами не позднее 1 января 2015 года.

Функционирование общего рынка медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники) будет осуществляться с 2016 года в соответствии с отдельным международным договором в рамках Союза, определяющим единые принципы и правила обращения медицинских изделий (изделий медицинского назначения и медицинской техники), который должен быть заключен государствами-членами не позднее 1 января 2015 года.

Вопросы регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий, создания к 2016 году общих рынков этих товаров относятся к одной из наиболее принципиальных договоренностей между сторонами, ранее действовавшими соглашениями такого рода решения предусмотрены не были.

Раздел VIII «Таможенное регулирование». Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 101 Договора до вступления в силу Таможенного кодекса ЕАЭС таможенное регулирование в ЕАЭС осуществляется в соответствии с Договором о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 года и иными международными договорами государств-членов, регулируемыми таможенные правоотношения, заключенными ранее в рамках формирования ТС и ЕЭП и действующими на дату вступления Договора в силу.

В Договоре закрепляются уже действующие принципы осуществления единого таможенного регулирования в соответствии с Таможенным кодексом ЕАЭС и регулируемыми таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право ЕАЭС.

Раздел IX «Внешнеторговая политика» содержит цели и принципы внешнеторговой политики Союза, определение режимов торговли, порядок предоставления тарифных преференций, правила определения происхождения товаров; устанавливает принципы координации в сфере торговли услугами с третьими странами и устранения ограничительных мер в торговле с третьими странами, возможность применения ответных мер и проведения совместных мер по развитию экспорта товаров государств-членов на рынки третьих стран. Отдельные статьи раздела посвящены Единому

таможенному тарифу, тарифным льготам, тарифным квотам, мерам нетарифного регулирования, мерам защиты внутреннего рынка.

Цели и принципы внешнеторговой политики. Принципиально новыми положениями, включенными в Договор в процессе кодификации, в части целей и принципов внешнеторговой политики ЕАЭС, являются следующие.

1. В Договоре впервые устанавливаются цели и принципы ведения единой внешнеторговой политики ЕАЭС в отношении третьих стран, ранее содержащиеся в несистематизированном виде в решении Комиссии Таможенного союза о едином таможенно-тарифном регулировании от 27 ноября 2009 года, Договоре о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы от 19 мая 2011 года, Договоре о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, Соглашении о мерах по регулированию доступа на рынки государств - членов Таможенного союза товаров и услуг из третьих стран от 6 октября 2000 года, Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года.

Данные принципы предусматривают:

- применение мер и механизмов осуществления внешнеторговой политики Союза, являющихся не более обременительными для участников внешнеторговой деятельности государств-членов, чем необходимо для обеспечения эффективного достижения целей Союза;
- обоснованность и объективность применения мер и механизмов осуществления внешнеторговой политики Союза;
- защиту прав и законных интересов участников внешнеторговой деятельности государств-членов, а также прав и законных интересов производителей и потребителей товаров и услуг;
- соблюдение прав участников внешнеторговой деятельности.

2. В Договоре (статья 33) раскрываются средства реализации внешнеторговой политики ЕАЭС. В пункте 3 статьи 33 Договора устанавливается, что внешнеторговая политика ЕАЭС реализуется посредством заключения Союзом международных договоров с третьими странами, участия в международных организациях, а также автономного применения мер и механизмов внешнеторговой политики.

Союз несет ответственность за выполнение обязательств по заключаемым им международным договорам и реализует свои права по этим договорам.

3. Введено положение о возможности применения в торговле с третьими странами режима свободной торговли в понимании статьи XXIV ГАТТ 1994 (статья 35). Необходимо отметить, что в системе базовых соглашений ТС и ЕЭП применение режима свободной торговли не было регламентировано.

В соответствии со статьей 102 Договора, государства-члены имеют право в одностороннем порядке предоставлять преференции в торговле с третьей



стороной на основании заключенных до 1 января 2015 года международного договора этого государства-члена с третьей стороной или международного договора, участниками которого являются все государства-члены.

4. ЕЭК наделяется полномочиями по мониторингу и ведению консультаций по устранению ограничительных мер в торговле государств-членов с третьими странами. Также предусмотрено создание механизма применения ЕЭК ответных мер, направленных на обеспечение исполнения прав ЕАЭС третьими странами.

5. Предусмотрено применение совместных мер по развитию экспорта товаров государств-членов на рынки третьих стран (страхование и кредитование экспорта, международный лизинг, продвижение понятия «товар Евразийского экономического союза», введение единой маркировки товаров ЕАЭС и другие).

6. Вводится положение о проведении государствами-членами скоординированной политики в сфере торговли услугами с третьими странами.

Меры таможенно-тарифного регулирования. Новыми положениями, включенными в Договор в процессе кодификации в части таможенно-тарифного регулирования, являются следующие.

1. В статью 42 Договора, регулирующую применение на таможенной территории ЕАЭС единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, включена ранее отсутствовавшая норма об обязанности вновь присоединившегося к ЕАЭС государства обеспечить использование товаров, в отношении которых применены более низкие ставки ввозных таможенных пошлин по сравнению с Единым таможенным тарифом Евразийского экономического союза, только в пределах своей территории. Новые государства-члены обязаны принять меры по недопущению вывоза таких товаров в другие государства-члены без доплаты ввозных таможенных пошлин в размере разницы сумм ввозных таможенных пошлин, исчисленных по ставкам Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза, и сумм ввозных таможенных пошлин, уплаченных при ввозе товаров в вышеуказанные страны.

2. Вносятся изменения в порядок исчисления специфических ставок ввозных таможенных пошлин. Договор предусматривает установление специфической ставки в зависимости от физических характеристик в натуральном выражении облагаемых товаров (количества, массы, объема или иных характеристик). Ранее специфические ставки ввозных таможенных пошлин в соответствии с действовавшим Соглашением о едином таможенно-тарифном регулировании от 25 января 2008 года исчислялись за единицу облагаемых товаров.

3. Расширены полномочия ЕЭК в части установления тарифных квот и распределения объема тарифной квоты. В соответствии со статьей 45 До-

говора ЕЭК наделяется полномочиями по установлению тарифных квот, распределению объема тарифной квоты между государствами-членами, определению метода и порядка распределения объема тарифной квоты между участниками внешнеторговой деятельности.

Меры нетарифного регулирования. Порядок применения нетарифных мер (запрет ввоза и (или) вывоза товаров, количественные ограничения ввоза и (или) вывоза товаров, исключительное право на экспорт и (или) импорт товаров, автоматическое лицензирование (наблюдение) экспорта и (или) импорта товаров, разрешительный порядок ввоза и (или) вывоза товаров) регулируются статьями 46, 47 Договора, а также приложением № 7 к Договору «Протокол о мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран» (далее - приложение № 7).

В основе указанных статей и приложения № 7 лежат нормы Соглашения о единых мерах нетарифного регулирования в отношении третьих стран от 25 января 2008 года.

Принципиальным нововведением стало применение единых мер нетарифного регулирования в торговле с третьими странами на территории Союза. Решения о введении, применении, продлении и отмене мер принимаются Комиссией. Также расширены полномочия Комиссии по вопросам, касающимся:

- распределения объемов экспортной и (или) импортной квот и сроков их действия;
- порядка определения государствами-членами участников внешнеторговой деятельности, которым предоставляется исключительное право.

Меры защиты внутреннего рынка. Порядок применения мер защиты внутреннего рынка (специальных защитных, компенсационных, антидемпинговых, иных защитных мер) регулируется статьями 48-50 Договора, а также приложением № 8 к Договору «Протокол о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам» (далее - приложение № 8).

Указанные статьи и приложение № 8 в целом основываются на ранее действовавших положениях:

- Соглашения о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам от 25 января 2008 года;
- Соглашения о порядке введения и применения мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, на единой таможенной территории в отношении третьих стран от 9 июня 2009 года;
- Протокола о порядке предоставления органу, проводящему расследования, сведений, содержащих, в том числе, конфиденциальную информацию, для целей расследований, предшествующих введению специальных

защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам, от 19 ноября 2010 года;

- Соглашения о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода от 19 ноября 2010 года;

- Протокола от 18 октября 2011 года о внесении изменений и дополнений в Соглашение о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам от 25 января 2008 года.

Принципиально новыми положениями, включенными в Договор в процессе кодификации в части мер защиты внутреннего рынка, являются следующие.

1. Возможность введения на таможенной территории ЕАЭС иных мер защиты рынка помимо специальных защитных, компенсационных и антидемпинговых.

В соответствии со статьей 50 Договора международным договором ЕАЭС с третьей страной об установлении режима свободной торговли в целях устранения негативного воздействия импорта из этой третьей страны на производителей государств-членов может быть предусмотрено право применения мер защиты внутреннего рынка, отличных от специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

В соответствии с указанной статьей решение о применении таких мер принимается ЕЭК.

2. Возможность введения на таможенной территории ЕАЭС специальных защитных мер в форме импортных квот, то есть ограничения импорта товара на таможенную территорию ЕАЭС в отношении его количества и (или) стоимости. Порядок применения импортной квоты устанавливается приложением № 8.

3. Введена норма о возможности ретроактивного применения антидемпинговых и компенсационных мер.

В соответствии со статьей 104 приложения № 8 антидемпинговая пошлина может быть применена в отношении товаров, помещенных под таможенные процедуры, условием помещения под которые является уплата антидемпинговых пошлин не ранее чем за 90 календарных дней до даты введения предварительной антидемпинговой пошлины, если в отношении этого товара установлено, что ранее демпинговый импорт данных товаров наносил или мог нанести ущерб отрасли экономики государств-членов.

Таким образом, ретроактивная процедура позволит доначислить пошлину за уже поставленный товар, если факт демпинга будет доказан. До подписания Договора антидемпинговая пошлина могла вводиться только после установления факта демпинга.

Статьей 169 приложения № 8 предусмотрена аналогичная норма в части, касающейся компенсационных пошлин.

Ретроактивное применение антидемпинговых и компенсационных мер соответствует правилам ВТО и применяется другими государствами - членами ВТО.

4. Сокращение процедурных сроков при проведении расследований, что определено в приложении № 8.

5. Введение новых норм, касающихся практики Суда ЕАЭС, связанной с применением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в соответствии со статьями 275-276 приложения № 8.

В данном разделе закрепляются уже действовавшие в рамках ТС принципы внешнеторговой политики. Вместе с тем следует отметить, что по инициативе российской стороны, несмотря на отдельные возражения, удалось ввести в Договор норму о возможности ретроактивного применения антидемпинговых и компенсационных мер.

В разделе X «Техническое регулирование» Договора, а также в Протоколе о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза (приложение № 9 к Договору) консолидированы нормы, содержащиеся в действующих Соглашении о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года, Соглашении о взаимном признании аккредитации органов по сертификации (оценке (подтверждению) соответствия) и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по оценке (подтверждению) соответствия от 11 декабря 2009 года и Соглашении о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2008 года.

Раздел содержит следующие принципиально новые положения, затрагивающие базовые принципы осуществления технического регулирования и разработки технических стандартов.

1. Вводится принцип применения и исполнения технических регламентов ЕАЭС в государствах-членах без изъятий (подпункт 3 пункта 1 статьи 51 Договора).

2. Вводится принцип соответствия технического регулирования ЕАЭС уровню экономического развития государств-членов и уровню научно-технического развития (подпункт 4 пункта 1 статьи 51 Договора).

3. Вводится принцип независимости органов по аккредитации, органов по подтверждению соответствия государств-членов и органов по надзору (контролю) государств-членов от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей, в том числе потребителей.

4. Вводится принцип единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия.

5. Вводится принцип недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении оценки соответствия.

Необходимо также отметить, что указанный принцип предусмотрен международными документами в области аккредитации, в том числе Регламентом № 765/2008 Европейского парламента и Совета ЕС.

6. Принцип осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов ЕАЭС в государствах-членах на основе гармонизации законодательства государств-членов.

7. Договором предусматриваются разработка межгосударственных стандартов и гармонизация межгосударственных стандартов с международными и региональными стандартами.

8. Вводится принцип проведения согласованной политики в области обеспечения единства измерений.

9. Вводится требование по обеспечению безопасности продукции, выпускаемой в обращение на внутренний рынок ЕАЭС.

10. Вводятся нормы, направленные на унификацию законодательства государств-членов в сфере аккредитации и взаимного признания результатов работ по аккредитации органов по оценке соответствия посредством принятия правил в области аккредитации на основании международных стандартов, применения межгосударственных стандартов в области аккредитации, обеспечения и организации проведения межлабораторных сравнительных испытаний, обмена информацией в области аккредитации.

Отдельно необходимо отметить, что Договором устанавливаются принципы деятельности органов аккредитации государств-членов, предусмотренные международными документами в данной сфере (Регламент № 765/2008 Европейского парламента и Совета ЕС).

Несмотря на имевшие место разногласия относительно включения процессов «изыскания» и «строительства» в сферу наднационального технического регулирования, по инициативе Российской Федерации в Договоре установлено, что техническое регулирование в рамках Союза будет осуществляться с учетом обязательных требований к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

В разделе XI «Санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры» в целом сохранены нормы действующих базовых соглашений ТС и ЕЭП (Соглашение Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам от 11 декабря 2009 года, Соглашение Таможенного союза о карантине растений от 11 декабря 2009 года, Соглашение о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер от 25 января 2008 года).

Вместе с тем указанный раздел Договора содержит и некоторые принципиально новые положения.

1. Расширяются полномочия ЕЭК за счет наделения данного органа правом утверждать:

- порядок взаимодействия уполномоченных органов государств-членов при введении временных санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер;
- порядок разработки, внесения изменений и применения единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур;
- единые ветеринарные (ветеринарно-санитарные) требования к объектам, подлежащим ветеринарно-санитарному контролю (надзору);
- порядок взаимодействия государств-членов при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных;
- единый перечень карантинных объектов, карантинных фитосанитарных требований.

2. Протоколом о применении санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер (приложение № 12 к Договору) предусматривается установление единых ветеринарных (ветеринарно-санитарных) требований к обращению подконтрольных товаров и объектов, подлежащих ветеринарно-санитарному контролю (надзору); карантинных фитосанитарных требований; единых правил и норм обеспечения карантина растений; единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю); единого перечня карантинных объектов ЕАЭС.

Раздел XII «Защита прав потребителей» Договора содержит нормы проведения согласованной политики в области защиты прав потребителей в целях обеспечения равных условий обеспечения защиты законных прав и интересов потребителей в государствах-членах.

В соответствии с положениями данного раздела граждане государств-членов, а также иные лица, проживающие на его территории, пользуются на территориях других государств-членов такой же правовой защитой в области защиты прав потребителей, что и граждане этих других государств-членов.

Государства-члены проводят согласованную политику в сфере защиты прав потребителей, направленную на формирование равных условий для граждан государств-членов по защите их интересов от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов.

Проведение данной согласованной политики осуществляется на основе принципов, изложенных в приложении № 13 к Договору.

Необходимо отметить, что ранее действовавшими соглашениями ТС и ЕЭП вопросы защиты прав потребителей отдельно не регулировались.

### **2.3. Анализ Договора по учету положений международных договоров, регулировавших свободное движение капитала, услуг и рабочей силы в рамках Евразийского экономического пространства, внесенных в процессе их кодификации изменений или дополнений, а также принимаемых обязательств по проведению согласованной политики в данных сферах**

Часть третья Договора «Единое экономическое пространство». Анализ содержания соглашений ЕЭП и их реализации был проведен Счетной палатой Российской Федерации в рамках экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство, и анализ эффективности регулирующих механизмов Единого экономического пространства и Таможенного союза» и утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 25 февраля 2013 года № 8К (899), п. 6).

В Договоре вопросы, регулирующие свободное движение капитала, услуг и рабочей силы, после кодификации договоров, регулировавших свободное движение капитала, услуг и рабочей силы в рамках ЕЭП, изложены в содержании следующих разделов.

Раздел XIII «Макроэкономическая политика» (статьи 62-63 Договора) предусматривает проведение сторонами согласованной макроэкономической политики, которая заключается в разработке и реализации совместных действий в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов. Договор заменяет действующее ранее Соглашение о согласованной макроэкономической политике от 9 декабря 2010 года, положения которого сохранены, уточнены и конкретизированы с учетом развития интеграционных процессов.

Принципиально новым положением, включенным в Договор, является создание механизма реализации основных направлений проведения согласованной макроэкономической политики государств-членов. Так, в этих целях государства-члены:

- согласовывают меры, направленные на использование интеграционного потенциала Союза и конкурентных преимуществ государств-членов, в тех сферах и отраслях экономики, где это необходимо или целесообразно;
- учитывают при проведении согласованной макроэкономической политики основные направления экономического развития Союза, основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов;
- разрабатывают официальные прогнозы социально-экономического развития государств-членов с учетом установленных интервальных количественных значений внешних параметров прогнозов;

- проводят согласованную макроэкономическую политику в рамках количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития;

- разрабатывают и реализуют при участии ЕЭК меры, в том числе совместные, в случае если макроэкономические показатели, определяющие устойчивость экономического развития какого-либо государства-члена, не соответствуют пороговым значениям;

- проводят консультации по вопросам, касающимся сложившейся в государствах-членах экономической ситуации, для выработки предложений, направленных на стабилизацию экономики.

Договор содержит скорректированные названия показателей, определяющие устойчивость экономического развития с учетом принятой Методики расчета макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития, которая позволяет осуществлять расчет данных показателей в сопоставимых условиях. При этом количественные значения указанных показателей остались неизменными.

Принятый в развитие данного раздела Договора Протокол о проведении согласованной макроэкономической политики (приложение № 14) определил ряд понятий, таких как «макроэкономические показатели», «внешние параметры прогнозов», «интервальные количественные значения внешних параметров прогнозов», «основные направления экономического развития Союза». Было уточнено и переформулировано понятие «основные ориентиры макроэкономической политики государств-членов» с учетом принятых концептуальных подходов к разработке Основных ориентиров макроэкономической политики и Основных направлений экономического развития.

Протоколом уточнена компетенция ЕЭК в сфере координации проведения согласованной макроэкономической политики государств-членов.

Сохранены в неизменном виде положения действовавшего ранее Соглашения, касающиеся перечня показателей для осуществления мониторинга с целью определения степени интеграции и экономической стабильности.

Следует отметить, что по инициативе, в том числе российской стороны, показатель «курс национальных валют сторон к доллару США и (или) евро» был скорректирован («Информация о состоянии внешнеторговых операций, в том числе во взаимной торговле»). Был включен новый показатель - интервал изменения прогнозной цены на природный газ, поставляемый для внутреннего потребления, представляемый Российской Федерацией для формирования официальных прогнозов социально-экономического развития отдельных государств-членов.

В раздел XIV «Валютная политика» (статья 64 Договора) включены цели и принципы согласованной валютной политики, в развитие которых разработан Протокол о мерах, направленных на проведение согласованной макроэкономической политики (приложение № 15 к Договору). Указанный



Протокол вводит в употребление ряд новых понятий, таких как: валютное законодательство, интегрированный валютный рынок, уполномоченные организации, уполномоченные органы валютного контроля.

Данным разделом, а также приложением № 15 Договора в целом сохраняют ранее действовавшие положения в части принятия государствами-членами мер по сближению законодательства, регулирующего валютные правоотношения, а также мер либерализации и порядка взаимодействия уполномоченных органов валютного контроля.

Данные нормы содержались в:

- Соглашении о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года;

- Договоре о взаимодействии уполномоченных органов государств - участников Соглашения о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года, осуществляющих валютный контроль, от 15 декабря 2011 года.

Вместе с тем в Договоре иначе изложено определение понятия «резидент государства-члена», исключено понятие «третья страна», введено понятие «резидент третьей страны». Понятие «нерезидент» содержит ссылку на национальное законодательство государств-членов.

Протокол предусматривает введение ряда дополнительных мер, направленных на проведение согласованной валютной политики государств-членов: развитие торгов национальными валютами на организованных рынках государств-членов и обеспечение доступа к ним участников валютного рынка государств-членов; развитие организованного рынка производных финансовых инструментов.

Были уточнены нормы о порядке координации курсов национальных валют в связи с особенностями курсообразования в государствах-членах.

Статья 64 Договора определяет, что координация курсовой политики осуществляется отдельным органом, в состав которого входят руководители национальных (центральных) банков государств-членов и порядок деятельности которого определяется международным договором в рамках Союза. Под отдельным органом в данном случае подразумевается Консультационный совет центральных (национальных) банков государств - участников ТС и ЕЭП. Под отдельным международным договором - Договор о согласованной валютной политике государств - участников Соглашения о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года, который был подписан 12 декабря 2011 года.

Также определено, что отдельный международный договор в рамках Союза определит согласованные подходы государств-членов к регулированию валютных правоотношений и принятию мер либерализации. На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия соответствующий проект договора о согласованных подходах к регулированию

валютных правоотношений и принятии мер либерализации находился на стадии согласования сторонами.

В отношении валютных ограничений, вводимых государствами-членами в исключительных случаях на срок не более 1 года, следует отметить сохранение положений базового Соглашения о согласованных принципах валютной политики от 9 декабря 2010 года.

По данному разделу существенных разногласий при согласовании проекта Договора не возникало.

В качестве целей раздела XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» (статьи 65-69 Договора) определено обеспечение свободы торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций на территории государств-членов. Более подробно правовые основы торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций в государствах-членах определены в Протоколе о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций (приложение № 16 к Договору).

Данным разделом Договора, а также приложением № 16 к нему в рамках кодификации учитываются действовавшие ранее положения Соглашения о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 года. Это касается предоставления национального режима и режима наибольшего благоприятствования в торговле услугами при осуществлении деятельности и инвестиций.

Абсолютно новыми нормами по отношению к действовавшим ранее договоренностям в рамках ЕЭП являются:

- создание единого рынка услуг, основой которого является взаимное признание разрешительных документов на оказание услуг (например, строительство, консалтинговые, бухгалтерские услуги). Конкретные перечни услуг, в которых создание единого рынка возможно с 2015 года и через «переходный период», реализацию соответствующих «дорожных карт», утверждаются в соответствии с договором Высшим советом (планируются к утверждению в октябре 2014 года). При этом в целях обеспечения свободы торговли услугами, учреждения, деятельности и осуществления инвестиций государства-члены будут на взаимной основе стремиться к распространению правил единого рынка услуг на максимальное количество секторов, в том числе путем поэтапного сокращения изъятий и ограничений, предусмотренных национальными перечнями;

- распространение национального режима и режима наибольшего благоприятствования на потребителей услуг;

- устанавливается, что государства-члены обязуются не вводить новые ограничительные меры в отношении торговли услугами, учреждения, деятельности лиц других государств-членов по сравнению с режимом, действующим на дату вступления в силу Договора;

- существенно дополнены и расширены положения о поощрении и защите инвестиций (в нормативной базе ЕЭП не было предусмотрено) на основе наилучшей международной практики.

Также новацией является перенос утверждения индивидуальных национальных «посекторальных» изъятий на уровень Высшего совета. В тексте Договора закреплены только горизонтальные изъятия, которые не носят секторальный характер и применяются вне зависимости от нахождения какого-либо сектора услуг в состоянии единого рынка (например, ограничения деятельности в Российской Федерации в пределах ЗАТО).

Можно констатировать, что несмотря на стремление, в том числе российской стороны, максимально устранить имеющиеся барьеры и ограничения взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынки услуг государств-членов, удалось пока добиться определенного сокращения изъятий в этой сфере. Секторальные изъятия (перечень определяется решением ВЕЭС) из единого рынка услуг должны быть устранены к 2025 году, «горизонтальные» изъятия из национального режима, режима наибольшего благоприятствования и единого рынка услуг будут действовать бессрочно в соответствии с приложением № 2 к Протоколу о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций.

В разделе XVI «Регулирование финансовых рынков» (статья 70 Договора) определяются цели и принципы регулирования финансовых рынков, а также пути для дальнейшего движения к единому рынку финансовых услуг и созданию наднационального финансового регулятора, в том числе через гармонизацию законодательства государств-членов. Данным разделом Договора, а также приложением № 17 (Протокол по финансовым услугам) сохраняются действовавшие ранее положения в части регулирования финансовых рынков, содержащиеся в:

- Соглашении о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 года,
- Соглашении о торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства от 9 декабря 2010 года.

Вместе с тем в настоящем Договоре в отличие от ранее действовавших договоренностей положения относительно учреждения и деятельности, торговли финансовыми услугами определены в самом разделе с учетом необходимости применения этих норм национальными финансовыми регуляторами.

Так, определено, что каждое государство-член предоставляет поставщикам финансовых услуг (юридическим лицам других государств-членов) национальный режим и режим наибольшего благоприятствования в отношении оказания услуг самостоятельно, через посредника или в качестве посредника в соответствии с условиями, указанными в индивидуальных национальных перечнях государств-членов (приложение к Прото-

колу). Также установлено, что за исключением ограничений, предусмотренных индивидуальным национальным перечнем для каждого из государств-членов, ни одно из государств-членов на своей территории не применяет и не вводит в отношении поставщиков финансовых услуг другого государства-члена в связи с учреждением и (или) деятельностью поставщиков финансовых услуг, ограничений в отношении:

- формы учреждения, в том числе организационно-правовой формы юридического лица;
- числа учреждаемых юридических лиц, филиалов или представительств в форме квоты, теста на экономическую целесообразность или в любой иной форме;
- приобретаемого объема доли в капитале юридического лица или степени контроля над юридическим лицом;
- операций учрежденного юридического лица, филиала, представительства, в ходе осуществления ими деятельности в форме квоты, теста на экономическую целесообразность или в любой иной количественной форме.

В Договоре определены следующие меры в целях дальнейшего движения к единому рынку финансовых услуг.

1. Вводится понятие «общий финансовый рынок», под которым понимается финансовый рынок государств-членов, который соответствует следующим критериям:

- гармонизированные требования к регулированию и надзору в сфере финансовых рынков государств-членов;
- взаимное признание лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг, выданных уполномоченными органами одного государства-члена, на территории других государств-членов;
- осуществление деятельности по предоставлению финансовых услуг на всей территории Союза без дополнительного учреждения в качестве юридического лица;
- административное сотрудничество между уполномоченными органами государств-членов, в том числе путем обмена информацией.

2. Государства-члены вправе применять лицензирование в отношении учреждения и (или) деятельности поставщиков финансовых услуг, а также «тест на экономическую целесообразность», под которым понимается выдача разрешения на учреждение и/или деятельность либо поставку услуги в зависимости от наличия необходимости и потребности рынка путем экономической оценки эффективности деятельности поставщика услуг на соответствие целям экономического планирования конкретной отрасли.

3. Существенно расширены положения базовых соглашений в части введения мер по защите прав инвесторов государств-членов в вопросах

торговли финансовыми услугами с третьими государствами, прав потребителей финансовых услуг, что подробно отражено в приложении № 16.

4. Установлено, что государства-члены разрабатывают механизмы взаимодействия уполномоченных органов в сфере регулирования, контроля и надзора за деятельностью на своих финансовых рынках.

5. Определено, что проведение гармонизации конкретных требований к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств-членов должно осуществляться при условии, что сохраняющиеся различия не будут препятствовать эффективному функционированию общего финансового рынка Союза. Данная норма позволит определить необходимый уровень гармонизации, при котором будет функционировать общий финансовый рынок. При этом норма, касающаяся поэтапного сокращения государствами-членами мер, предусмотренных в национальных перечнях, предоставляет возможность снимать барьеры и ограничения в период проведения гармонизации.

По сравнению с действовавшими ранее договорами в рамках ЕЭП в Договоре определены конкретные направления гармонизации требований к регулированию рынка ценных бумаг, а также банковского и страхового секторов. Для достижения целей раздела XVI государства-члены к 2025 году осуществят гармонизацию своего законодательства в сфере финансового рынка.

Положениями данного раздела определена степень гармонизации в сфере финансовых рынков, а также норма о том, что государства-члены после завершения гармонизации законодательства в сфере финансовых рынков примут решение о полномочиях и функциях наднационального органа по регулированию финансового рынка и создадут его с местоположением в г. Алматы в 2025 году.

Можно констатировать, что несмотря на стремление, в том числе российской стороны, максимально устранить имеющиеся барьеры и ограничения взаимного доступа на финансовые рынки государств-членов, удалось пока добиться определенного сокращения изъятий в этой сфере. В частности, сохраняются изъятия в сфере финансовых рынков по доле участия иностранного капитала в финансовых организациях, созданию прямых филиалов финансовых организаций, оказанию отдельных услуг лицами с иностранным капиталом, страхованию, связанному с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и другим услугам, указанным в приложении № 2 к Протоколу по финансовым услугам.

Раздел XVII «Налоги и налогообложение» (статьи 71-73 Договора) определяет принципы взаимодействия государств-членов в сфере налогообложения и принципы взимания косвенных налогов в государствах-членах.

Указанные статьи и приложение № 18 к Договору в целом сохраняют положения действовавших ранее:

- Соглашения о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2008 года;

- Протокола от 11 декабря 2009 года о внесении изменений в Соглашение о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 25 января 2008 года;

- Протокола о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров в Таможенном союзе от 11 декабря 2009 года;

- Протокола о порядке взимания косвенных налогов при выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе от 11 декабря 2009 года.

Вместе с тем в Договор включены отдельные нормы, которые способны оказать положительное влияние на дальнейшее развитие интеграции:

1. Государства-члены определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, включая: гармонизацию (сближение) ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам; дальнейшее совершенствование системы взимания налога на добавленную стоимость во взаимной торговле, в том числе с применением информационных технологий.

2. Включены положения в отношении налогообложения доходов физических лиц (применительно к налогообложению доходов в связи с работой по найму, получаемых гражданами государств-членов), которые фактически означают введение «принципа налогового резидентства Союза». То есть доходы от трудовой деятельности в рамках Союза облагаются по ставке, применяемой к налоговым резидентам государства-члена.

3. Определен порядок взимания косвенных налогов при выполнении работ, оказании услуг.

4. Фактически установлен национальный режим при налогообложении товаров в государствах-членах. То есть государства-члены во взаимной торговле взимают налоги, иные сборы и платежи таким образом, чтобы налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, было не менее благоприятным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории.

В соответствии с разработанным в ходе кодификации Протоколом о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг (приложение № 18 к Договору) значительно расширен перечень употребляемых понятий и терминов (в основном касающихся определения различных

видов услуг: аудиторских, дизайнерских, инжиниринговых, консультационных, маркетинговых и др.).

Кроме того, в приложении № 18 конкретизируется порядок применения косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, уточняется порядок взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, вопросы налогового администрирования.

К моменту подписания Договора не удалось отрегулировать позиции стран по акцизной политике в отношении алкогольной и табачной продукции, которые в настоящий момент пока заметно отличаются друг от друга.

В разделе XVIII «Общие принципы и правила конкуренции» (статьи 74-77 Договора) установлены общие принципы и правила конкуренции, обеспечивающие выявление и пресечение антиконкурентных действий на территориях каждого государства-члена, и действий, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территории двух и более государств-членов.

В целях реализации данного раздела разработан Протокол об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору), который определяет особенности применения положений раздела; штрафные санкции за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках; порядок осуществления ЕЭК контроля за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках; порядок взаимодействия уполномоченных органов государств-членов между собой при осуществлении контроля за соблюдением конкурентного законодательства; введение государственного ценового регулирования и оспаривание решений государств-членов о его введении.

В целом статьи 74-77 Договора и приложение № 19 полностью основываются на положениях базового Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции от 9 декабря 2010 года, которое было кодифицировано практически без изменений, поскольку еще в рамках ЕЭП носило максимально прогрессивный характер, предусматривая наднациональное регулирование и функции ЕЭК как наднационального антимонопольного органа.

Новые положения, включенные в Договор, определяют возможность развития интеграционных процессов по отдельным темам.

1. Установление обязанности для хозяйствующих субъектов, некоммерческих организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических лиц представлять в ЕЭК в установленные по запросу сроки необходимые информацию, документы, сведения, пояснения.

2. Установление возможности изменения установленных размеров штрафов за нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках решением Высшего совета (за исключением отдельных категорий штрафов).

3. Определение механизма осуществления уполномоченными органами государств-членов процессуальных действий при проведении расследований

нарушений общих правил конкуренции (в том числе на трансграничных рынках), а также механизм их взаимодействия по данным вопросам с ЕЭК.

4. Увеличение перечня товаров, в отношении которых не применяются меры государственного ценового регулирования на товарных рынках, за счет включения табачных изделий.

Таким образом, было сохранено базовое положение о полномочиях ЕЭК по рассмотрению дел о нарушении правил конкуренции на трансграничных рынках в рамках Союза. При этом в Договоре отражена позиция российской стороны о том, что компетенция Комиссии устанавливается решением Высшего совета.

Положения раздела XIX «Естественные монополии» (статья 78 Договора) распространяются на отношения с участием субъектов естественных монополий, потребителей, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления государств-членов в сферах естественных монополий, оказывающих влияние на торговлю между государствами-членами и указанных в приложении № 1 к приложению № 20 к Договору.

В соответствии со статьей 78 Договора разработан Протокол о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий (приложение № 20 к Договору), направленный на создание правовых основ для применения единых принципов и общих правил регулирования деятельности субъектов естественных монополий государств-членов в сферах, указанных в приложении № 1 к Протоколу.

Содержание раздела и приложения № 20 к Договору в значительной мере сохраняет положения базового Соглашения о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий от 9 декабря 2010 года.

К принципиальным договоренностям, по которым возникали разногласия, можно отнести положение о том, что государства-члены самостоятельно устанавливают в своем законодательстве правила регулирования, обеспечивающие доступ к услугам субъектов естественных монополий на условиях не менее благоприятных, чем те, на которых предоставляется аналогичная услуга потребителям первого государства-члена при наличии технической возможности.

В разделе XX «Энергетика» (статьи 79-85 Договора) зафиксированы принципиальные договоренности сторон о проведении скоординированной энергетической политики, определены принципы, на основе которых стороны осуществляют поэтапное формирование общих рынков энергетических ресурсов.

Приложения №№ 21, 22, 23 к Договору во многом учитывают положения действовавших ранее:

- Соглашения о порядке организации, управления, функционирования и развития общих рынков нефти и нефтепродуктов от 9 декабря 2010 года;



- Соглашения о правилах доступа к услугам субъектов естественных монополий в сфере транспортировки газа по газотранспортным системам, включая основы ценообразования и тарифной политики, от 9 декабря 2010 года;

- Соглашения об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, включая основы ценообразования и тарифной политики, от 19 ноября 2010 года.

При этом положения раздела расширяют смысл заложенных норм и принципов базовых соглашений ЕЭП, а также определяют принципы дальнейшего углубления интеграционных процессов.

Разделом, с учетом переходных положений, содержащихся в статье 104 Договора, зафиксированы достигнутые договоренности сторон о формировании общих энергетических рынков газа, нефти и нефтепродуктов путем заключения соответствующих международных договоров к 2025 году, через разработку и утверждение Высшим Евразийским экономическим советом до 1 января 2016 года соответствующих концепций и до 1 января 2018 года конкретных программ со сроком выполнения мероприятий до 1 января 2024 года.

Установлено, что государства-члены осуществляют поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка Союза на основе параллельно работающих электроэнергетических систем с учетом переходных положений Договора. Зафиксированы договоренности сторон о формировании электроэнергетического рынка Союза путем заключения соответствующего международного договора к 2019 году через разработку и утверждение Высшим Евразийским экономическим советом до 1 июля 2015 года концепции и до 1 июля 2016 года программы со сроком выполнения мероприятий до 1 января 2018 года.

Принципиально новым в сфере энергетики является установление единых правил доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, газотранспортным системам, к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территории государств-членов, положения о которых будут зафиксированы в указанных выше международных договорах.

Вопросы разработки и согласования индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти и нефтепродуктов Союза отражены в новом формате, нежели это было предусмотрено в ранее заключенных соглашениях в сфере газа, нефти и нефтепродуктов. Так, разработка указанных балансов осуществляется с участием Комиссии и в соответствии с Методологией формирования индикативных (прогнозных) балансов газа, нефти и нефтепродуктов, разрабатываемой и утверждаемой уполномоченными органами сторон к 1 июля 2015 года.

Договором сохраняются положения базового соглашения по нефти о не-применении во взаимной торговле количественных ограничений и вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты. Порядок уплаты вывозных таможенных пошлин при вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории ЕАЭС будет определяться отдельными, в том числе двусторонними соглашениями государств-членов (приложение № 23).

Принципиальным аспектом договоренностей является согласие сторон на формирование единых энергетических рынков с учетом установленных переходных периодов, которые согласовывались на уровне глав государств, а также тот факт, что двусторонние соглашения, заключенные государствами-членами в области поставок нефти и нефтепродуктов, определения и порядка уплаты вывозных таможенных пошлин, будут действовать до вступления в силу международного договора о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС.

Раздел XXI «Транспорт» (статьи 86-87 Договора) не только фиксирует нормы соглашений, формирующих ТС и ЕЭП, но и отражает принципиальные положения, ранее не урегулированные в трехстороннем формате в сферах автомобильного, воздушного и водного транспорта.

В соответствии с Договором в Союзе осуществляется скоординированная (согласованная) транспортная политика, направленная на обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности, отражены ее основные задачи и приоритеты.

Определение основных направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики возложено на Высший Евразийский экономический совет, мониторинг за ее реализацией государствами-членами - на ЕЭК.

Указанные статьи, а также положения Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору) учитывают положения действовавших ранее:

- Соглашения о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 декабря 2010 года;
- Соглашения об осуществлении транспортного (автомобильного) контроля на внешней границе Таможенного союза от 22 июня 2011 года.

При этом вводятся отдельные принципиально новые положения.

В сфере автомобильного транспорта Договором предусмотрена возможность осуществлять международные автомобильные перевозки грузов на безразрешительной основе: между государством-членом, на территории которого перевозчики зарегистрированы, и другим государством-членом; транзитом через территорию других государств-членов; между другими государствами-членами. Определены положения о поэтапной либерализации

международных автомобильных перевозок грузов между перевозчиками одного государства-члена между пунктами, расположенными на территории другого государства-члена («каботажные перевозки»), через принятие Высшим Евразийским экономическим советом к 1 июля 2015 года программы поэтапной либерализации таких перевозок на период с 2016 по 2025 год с определением степени и условий этой либерализации.

В государствах-членах допускаются разные уровни и скорости проведения либерализации автомобильных перевозок грузов.

Государства-члены принимают согласованные меры по устранению препятствий (барьеров), влияющих на развитие международного автомобильного сообщения и формирование услуг автомобильного транспорта в рамках Союза.

В сфере воздушного транспорта определены основные принципы формирования общего рынка услуг воздушного транспорта.

Регламентирован порядок осуществления перевозок судами государств-членов на смежных внутренних водных путях, а также транзитный проход по внутренним водным путям, за исключением перевозок и буксировок между портами, а также перевозок в/из портов другого государства-члена и третьими странами. При этом содержатся ограничения по осуществлению плавания по внутренним водным путям государства-члена.

Положения Договора в сфере железнодорожного транспорта в целом отражены с учетом положений Соглашения о регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики от 9 декабря 2010 года. Государства-члены, учитывая необходимость обеспечения доступа к услугам железнодорожного транспорта государств-членов и согласованных подходов к государственному регулированию тарифов на эти услуги, определяют следующие цели: поэтапное формирование общего рынка транспортных услуг в сфере железнодорожного транспорта; обеспечение доступа потребителей государств-членов к услугам железнодорожного транспорта при осуществлении перевозок по территории каждого государства-члена на условиях не менее благоприятных, чем условия, созданные для потребителей этого государства-члена.

Также в раздел Договора в качестве новых положений включены Правила доступа к услугам инфраструктуры железнодорожного транспорта в рамках Евразийского экономического союза и Правила оказания услуг инфраструктуры железнодорожного транспорта в рамках Евразийского экономического союза.

В целом по разделу «Транспорт» следует отметить, что стороны вышли на принципы проведения согласованной политики в этой сфере, сформировали новые обязательства в области водного, воздушного и автомобильного транспорта, учитывая разную степень «чувствительности» данных отраслей для каждой из сторон.

Раздел XXII «Государственные (муниципальные) закупки» (статья 88 Договора) определяет цели и принципы регулирования в сфере государственных (муниципальных) закупок. По данным вопросам стороны сохранили положения действовавшего ранее Соглашения о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 года, при этом введено принципиальное положение о недопустимости предоставления третьим странам режима в сфере закупок более благоприятного, чем государствам-членам. Также установлено, что действие раздела не распространяется на закупки, осуществляемые национальными (центральными) банками государств-членов. Сохранены положения о применении национального режима в закупках, порядке введения изъятий из национального режима и их отмены (в том числе сохранены полномочия ЕЭК в данной сфере). Так, государство-член вправе в одностороннем порядке, установленном своим законодательством о закупках, установить в исключительных случаях изъятия из национального режима на срок не более 2 лет.

В целях реализации положений раздела разработан Протокол о порядке регулирования закупок (приложение № 25 к Договору), в рамках которого сохранены и уточнены с учетом сложившейся практики ранее действующие нормы, при этом зафиксирован ряд принципиальных договоренностей сторон.

1. Закреплено стремление государств-членов к переходу на заключение договоров (контрактов) о закупках в электронном формате до наступления конкретного срока (до 2016 года).

2. Установлен принципиально переработанный и сокращенный единый для государств-членов перечень случаев закупок из одного источника либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

3. Установлен перечень случаев осуществления закупок путем проведения запроса предложений.

4. Исключен ряд позиций единого минимального перечня товаров, работ и услуг, по которым закупки осуществляются путем проведения аукциона.

5. Установлено требование к национальному законодательству государств-членов в части обязательного формирования и ведения реестра недобросовестных поставщиков. При этом в Протоколе детально раскрыты положения, касающиеся лиц, которые подлежат включению в соответствующий реестр. Унифицирован срок включения таких лиц в реестр.

6. Установлено право заказчика вводить требования к товарам, работам, услугам об их соответствии техническим регламентам, национальным и (или) международным договорам.

7. Государство-член вправе в своем законодательстве о закупках установить особенности осуществления закупок, связанные с необходимостью соблюдения конфиденциальности информации о потенциальных поставщиках до окончания проведения закупки, а также в исключительных слу-

чаях на срок не более 2 лет - особенности осуществления закупок отдельных видов товаров, работ и услуг.

Действие данного раздела Договора не распространяется на закупки, сведения о которых в соответствии с законодательством государства-члена составляют государственную тайну (государственные секреты). Позиция Российской Федерации относительно необходимости установить, что действие Договора также не распространяется на закупки товаров, работ и услуг для нужд обороны и национальной безопасности государства-члена, не была поддержана.

В разделе XXIII «Интеллектуальная собственность» (статьи 89-91 Договора) определено, что государства-члены обеспечивают на своей территории охрану и защиту прав на объекты интеллектуальной собственности, установлены особенности правового режима применительно к отдельным видам объектов интеллектуальной собственности.

Сотрудничество государств-членов осуществляется для решения следующих основных задач: гармонизации законодательства государств-членов в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности; защиты интересов обладателей прав на объекты интеллектуальной собственности государств-членов.

Лицам одного государства-члена на территории другого государства-члена предоставляется национальный режим в сфере защиты интересов обладателей прав на объекты интеллектуальной собственности, в частности, в отношении произведений науки, литературы и искусства, программ для электронных вычислительных машин (компьютерных программ), товарных знаков и знаков обслуживания, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологии интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау) и других. Законодательством государства-члена могут быть предусмотрены отдельные исключения из национального режима в отношении судебных и административных процедур.

Государства-члены осуществляют деятельность в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности в соответствии с основополагающими нормами международного права.

Регулирование отношений в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, включая определение особенностей правового режима применительно к отдельным видам объектов интеллектуальной собственности, осуществляется согласно Протоколу об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности (приложение № 26 к Договору). В нем предусмотрены также положения о регистрации товарного знака Союза, регистрируемого одновременно во всех государствах-членах и защищаемого на территории всего Союза, и наименований мест происхождения товаров Союза. При этом конкретные положения о регистрации таких объектов будут содержаться в отдельном договоре, который в на-

стоящее время проходит согласование. Также отдельные международные договоры будут регулировать вопросы координации в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, управления авторскими правами, ведения таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности.

Следует отметить, что данный раздел и Протокол в значительной степени сохраняют договоренности утрачивающего силу Соглашения о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности от 9 декабря 2010 года.

Содержание раздела XXIV «Промышленность» (статьи 92-93 Договора), а также положения принятых в соответствии с ним Протокола о промышленном сотрудничестве (приложение № 27 к Договору), Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий (приложение № 28 к Договору) в значительной мере сохраняют положения действовавшего ранее Соглашения о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 года, по отдельным вопросам фиксируя скорректированные с учетом обсуждений позиции.

Государства-члены самостоятельно разрабатывают, формируют и реализуют национальные промышленные политики, в том числе принимают национальные программы развития промышленности и иные меры промышленной политики. Вместе с тем ключевым достижением переговоров по данному разделу можно считать включение в него положений о проведении согласованной промышленной политики. Также предусмотрены отдельные процедуры для совместных действий государств-членов при принятии программ поддержки по отдельным «чувствительным» товарам. Также государствами-членами разрабатываются Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Союза, утверждаемые Межправительственным советом и включающие, в том числе, приоритетные виды экономической деятельности для промышленного сотрудничества и непосредственно «чувствительные» товары.

В целях обеспечения условий для стабильного и эффективного развития экономик государств-членов, а также добросовестной конкуренции между государствами-членами, в государствах-членах действуют единые правила предоставления субсидий в отношении промышленных товаров, в том числе при предоставлении или получении услуг, которые непосредственно связаны с производством, сбытом и потреблением промышленных товаров.

Комиссия обеспечивает контроль за принятием решений о допустимости или недопустимости специфических субсидий на основании критериев, определенных международным договором в рамках Союза, проведение разбирательства по фактам предоставления специфических субсидий и принятие обязательных в отношении них решений в случаях, определен-

ных международным договором в рамках Союза, а также разрешение разногласий по данным вопросам. Осуществлен отказ от механизма разрешения споров Согласительной комиссией.

Полномочия ЕЭК, касающиеся согласования с Комиссией специфических субсидий и проведения ею исследований, а также разрешения споров, связанных с толкованием и/или реализацией положений настоящего раздела, скорректированы. Так, согласование с ЕЭК программ с субсидиями до их утверждения теперь носит добровольный характер. Однако при этом все государства-члены должны уведомлять друг друга и ЕЭК о принимаемых мерах поддержки либо до их принятия, либо сразу после утверждения.

В связи с переговорным процессом о вступлении Республики Казахстан в ВТО расширен перечень мер, в отношении которых не применяются положения Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий, путем включения в перечень следующих мер.

Для Республики Казахстан:

- местное содержание в контрактах на недропользование между Правительством Республики Казахстан и недропользователем, заключенных до 1 января 2012 года, в соответствии с Законом Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» (до 1 января 2020 года, если иное не будет предусмотрено протоколом о присоединении Республики Казахстан к Всемирной торговой организации);

- местное содержание в закупках Фонда национального благосостояния (ФНБ) «Самрук-Казына» и организаций, 50 % и более голосующих акций (долей участия) которых прямо или косвенно владеет ФНБ «Самрук-Казына», а также в компаниях, которые прямо или косвенно принадлежат государству (доля государства в которых составляет 50 % и более) в соответствии с Законом Республики Казахстан от 1 февраля 2012 года № 550-IV «О фонде национального благосостояния» и постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 мая 2009 года № 787 «Об утверждении Типовых правил закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых национальным управляющим холдингом, национальными холдингами, национальными компаниями и организациями, 50 % и более акций (долей участия) которых прямо или косвенно принадлежат национальному управляющему холдингу, национальному холдингу, национальной компании» (до 1 января 2016 года, если иное не будет предусмотрено протоколом о присоединении Республики Казахстан к Всемирной торговой организации).

Также для Республики Казахстан и Республики Беларусь были включены новые изъятия по автопромборке:

- для Республики Казахстан - освобождение от уплаты таможенных пошлин и налогов на ввозимые автокомпоненты и произведенные автомобили и от ввозной таможенной пошлины на автомобили при перемещении по таможенной территории Таможенного союза в соответствии с приказом

Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан от 11 июня 2010 года № 113 «О некоторых вопросах заключения, условиях и типовой форме Соглашения о промышленной сборке моторных транспортных средств с юридическими лицами - резидентами Республики Казахстан» и решением Комиссии Таможенного союза от 27 ноября 2009 года № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» (до 1 июля 2016 года по кредитам, выданным кредитными организациями до 1 июля 2011 года);

- для Республики Беларусь - меры в отношении инвестиционных соглашений, заключенных в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 4 апреля 2009 года № 175 «О мерах по развитию производства легковых автомобилей» и решением КТС от 27 ноября 2009 года № 130 «О едином таможенно-тарифном регулировании таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» (на период до 1 июля 2018 года).

Для Российской Федерации перечень мер, в отношении которых не применяются положения Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий, включает 2 меры<sup>6</sup>.

Договором предусмотрен ряд переходных положений в отношении вступления в силу норм Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий. Государства-члены обеспечат вступление в силу международного договора в рамках Союза о единых правилах предоставления промышленных субсидий с 1 января 2017 года. Положения Договора и Протокола о единых правилах предоставления промышленных субсидий не распространяются на субсидии, предоставленные до 1 января 2012 года.

К принципиальным вопросам, по которым достигнуты договоренности между сторонами, относится проведение согласованной промышленной политики. Существующие изъятия в сфере промышленности будут носить временный характер. Они связаны с обязательствами стран перед ВТО или с необходимостью завершения ряда инвестиционных проектов, реализация которых началась до принятия соглашений ЕЭП в 2010 году. Они касаются льготного режима автопромсборки, функционирования в Российской Федерации и Республике Казахстан особых экономических зон (в том числе специальных таможенных зон и свободных складов), местного содержания в контрактах на недропользование и закупок компаний с государственным участием для Республики Казахстан.

---

<sup>6</sup> Меры в отношении заключенных до 28 февраля 2011 года инвестиционных соглашений, которые включают положения Указа Президента Российской Федерации от 5 февраля 1998 года № 135 «О дополнительных мерах по привлечению инвестиций для развития отечественной автомобильной промышленности». Меры, применяемые в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2006 года № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».



Раздел XXV «Агропромышленный комплекс» (статьи 94-95 Договора) устанавливает, что в целях обеспечения развития агропромышленного комплекса и сельской местности государствами-членами проводится согласованная (скоординированная) агропромышленная политика, определяются ее цели, задачи, основные направления. В этой связи ЕЭК наделяется полномочиями по совместной с государствами-членами разработке, координации и реализации основных направлений согласованной (скоординированной) агропромышленной политики.

В развитие указанных статей Договора и ранее действующего Соглашения о единых правилах государственной поддержки сельского хозяйства от 9 декабря 2010 года разработан Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (приложение № 29 к Договору), в котором зафиксирован ряд положений, развивающих достигнутые ранее договоренности.

1. Решение задач согласованной (скоординированной) агропромышленной политики предполагает использование механизмов межгосударственного взаимодействия по следующим основным направлениям:

- прогнозированию в агропромышленном комплексе;
- государственной поддержке сельского хозяйства;
- регулированию общего аграрного рынка;
- единым требованиям в сфере производства и обращения продукции;
- развитию экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- научному и инновационному развитию агропромышленного комплекса;
- интегрированному информационному обеспечению агропромышленного комплекса.

2. В рамках Союза государственная поддержка сельского хозяйства осуществляется в соответствии с подходами согласно приложению № 29 к Договору:

- меры, не оказывающие искажающего воздействия на взаимную торговлю государств-членов, могут применяться государствами-членами без ограничений;

- государства-члены не применяют меры, в наибольшей степени оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю;

- уровень мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю, рассчитываемый как процентное отношение объема государственной поддержки сельского хозяйства к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров в целом, определяемый как разрешенный объем, не должен превышать 10 %. Договором в отношении Республики Беларусь устанавливается переходный период до 1 января 2016 года, в течение которого Республика Беларусь обязуется снизить разрешенный объем государственной поддержки сельского хозяйства следующим образом: в 2015 году - 12 %, в 2016 году - 10 процентов.

В связи с выявленным несовершенством методики расчета допустимого уровня поддержки по сельскохозяйственным товарам принято решение о принятии методики, соответствующей международной практике ВТО, в основе которой лежит расчет объема поддержки, исходя из объемов сельскохозяйственной продукции. До 1 января 2016 года должна быть разработана и утверждена методология расчета разрешенного уровня мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю. При этом для Республики Беларусь установлено обязательство до 2025 года обеспечить соответствие максимально разрешенного уровня поддержки по новой методике. Договором определен перечень товаров, в отношении которых применяются единые правила государственной поддержки сельского хозяйства.

3. Устанавливается необходимость уведомления государствами-членами друг друга и ЕЭК в письменной форме обо всех планируемых в текущем году программах предоставления государственной поддержки сельского хозяйства, осуществляемых не только на федеральном или республиканском уровнях, но и на уровне административно-территориальных единиц.

4. Из механизма разрешения споров в рамках сферы, регулируемой данным разделом, исключен институт согласительной комиссии. При этом в Статут Суда Союза были включены нормы, позволяющие привлекать к рассмотрению дел экспертов, что можно считать рассмотрением дела в рамках согласительной комиссии (арбитража *ad hoc*).

Принципиальными вопросами, по которым достигнуты договоренности между сторонами, являются проведение согласованной агропромышленной политики. При этом, как отмечалось, для Республики Беларусь установлены переходные периоды по снижению разрешенных объемов государственной поддержки сельского хозяйства, искажающей торговлю.

Раздел XXVI «Трудовая миграция» (статьи 96-98 Договора) содержит положения, касающиеся перемещения трудовых ресурсов, работы по трудовым и гражданско-правовым договорам, прав и обязанностей трудящихся одного государства-члена на территории другого государства-члена. Основой данного раздела послужили договоренности сторон, зафиксированные в действовавшем ранее Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 года.

В разделе определены формы сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции в рамках Союза: согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; обмен нормативными правовыми актами; обмен информацией; реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации; обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов; сотрудничество в рамках консультативных органов.

Работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся госу-

дарств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства.

Государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных Договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка.

Срок временного пребывания трудящегося государства-члена и членов его семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора.

Трудящийся государства-члена имеет право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанными в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания, полученных трудящимися государства-члена в любом из государств-членов.

В целом раздел XXVI Договора позволяет снять ранее действующие барьеры и ограничения, решить новые интеграционные задачи, а именно:

- договоренности в части трудовой миграции теперь распространяются не только на работу по трудовому, но и по гражданско-правовому договору;
- социальное обеспечение трудящихся государств-членов и членов их семей будет осуществляться на тех же условиях, что и гражданам государств трудоустройства;
- бесплатная скорая медицинская помощь (в экстренной и неотложной форме) оказывается на тех же условиях, что и гражданам государств трудоустройства;
- документы об образовании признаются без проведения установленных государством трудоустройства процедур;
- трудящиеся государства-члена и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда;
- при въезде по одному из действительных документов, допускающему проставление отметок органов пограничного контроля о пересечении границы, не заполняется миграционная карта, если срок пребывания не более 30 суток.

Таким образом, можно отметить, что вопросы перемещения трудовых ресурсов, работы по трудовым и гражданско-правовым договорам, прав и обязанностей трудящегося одного государства-члена на территории другого государства-члена, а также имеющиеся барьеры в значительной степени Договором были урегулированы, что позволяет обеспечить свободное пе-

ремещение рабочей силы и создает условия для формирования единого рынка трудовых ресурсов.

Необходимо отметить, что в соответствии с позицией Российской Федерации Договором установлено прямое признание сторонами документов об образовании, выданных образовательными организациями государств-членов при осуществлении трудящимися государств-членов трудовой деятельности в государстве трудоустройства без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании.

Вместе с тем пенсионное обеспечение трудящихся государств-членов регулируется, как и ранее, законодательством государства постоянного проживания. Международный договор о пенсионном обеспечении государствам-членам интеграционного объединения предстоит еще разработать.

#### **2.4. Анализ Договора в части вопросов сотрудничества и взаимодействия государств - членов Евразийского экономического союза в других областях**

Первая редакция проекта Договора, направленная в правительства трех стран 7 сентября 2012 года (письмо № ЕЭК/2-3441) и 27 декабря 2012 года (письмо № ТВ-4308/03), была подготовлена, в том числе, с учетом сохраняющих актуальность договоренностей государств-членов, заключенных в рамках ЕврАзЭС. Такой подход соответствовал решениям Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2013 года № 30 и от 24 октября 2013 года № 47, согласно которым Комиссии совместно с правительствами государств-членов было поручено обеспечить включение в Договор сохраняющих актуальность и не противоречащих договоренностям, достигнутым в рамках ТС и ЕЭП, положений договорно-правовой базы ЕврАзЭС. Данные положения сохранялись в части IV проекта Договора до марта 2014 года и определяли взаимодействие стран в рамках будущего Союза в сферах образования, культуры, здравоохранения, научно-технической деятельности, в области правовой помощи по гражданским, административным и уголовным делам, а также сотрудничества в охране внешних границ и по вопросам гражданства. Указанные статьи и приложения были согласованы в полном объеме экспертами белорусской и российской сторон.

Представители казахстанской стороны настаивали на исключении из Договора положений, сформированных на базе договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС, озвучив принципиальную позицию о том, что невозможно включение в проект Договора вопросов, не входящих в сферу экономической интеграции, в частности, касающихся образования, здравоохранения, культуры, науки, а также необходимости решения указанных вопросов в рамках иных многосторонних, а также двусторонних международных договоров.

В ходе заседания Совета ЕЭК, состоявшегося 27-28 марта 2014 года, была достигнута договоренность об исключении из проекта Договора части IV (в первоначальной редакции) и включении отдельных положений статей 101-105 Договора и приложений №№ 27-30 к нему в иные разделы Договора.

Таким образом, окончательная редакция части IV под названием «Переходные и заключительные положения» содержит статьи о переходных сроках (раздел XXVII) в отношении исполнения некоторых разделов Договора (более подробно отражено в отчете в соответствующих пунктах) и заключительные положения (раздел XXVIII), в которых, в том числе, предусмотрено, что Союз открыт для вступления любого государства, разделяющего его цели и принципы, на условиях, согласованных государствами-членами. Также предусмотрена возможность получения любым заинтересованным государством статуса государства-наблюдателя при Союзе.

Процедура получения статуса государства-кандидата на вступление в Союз предусматривает:

- направление заинтересованным государством соответствующего обращения на имя Председателя Высшего совета, при этом решение о предоставлении государству статуса государства-кандидата на вступление в Союз принимается Высшим советом консенсусом;

- на основании решения Высшего совета формируется рабочая группа из представителей государства-кандидата, государств-членов и органов Союза (далее - рабочая группа) для изучения степени готовности государства-кандидата к принятию на себя обязательств, вытекающих из права Союза, разработки проекта программы действий по вступлению государства-кандидата в Союз, утверждаемой Высшим советом, а также проекта международного договора о вступлении соответствующего государства в Союз, которым определяются объем прав и обязанностей государства-кандидата, а также формат его участия в работе органов Союза;

- регулярное представление рабочей группой на рассмотрение Высшего совета доклада о ходе выполнения государством-кандидатом программы действий по вступлению в Союз;

- принятие Высшим советом решения о подписании с государством-кандидатом международного договора о вступлении в Союз на основе вывода рабочей группы о выполнении в полном объеме кандидатом обязательств;

- выполнение государствами-членами внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу международного договора.

Механизм получения статуса государства-наблюдателя предусмотрен статьей 109 Договора, согласно которой любое государство вправе обратиться к Председателю Высшего совета с просьбой о предоставлении ему статуса государства-наблюдателя.

Решение о предоставлении статуса государства-наблюдателя либо об отказе в предоставлении такого статуса принимается Высшим советом с учетом интересов развития интеграции и достижения целей Договора.

Статус государства-наблюдателя дает право уполномоченным представителям государства-наблюдателя присутствовать по приглашению на заседаниях органов Союза и получать принимаемые органами Союза документы, не являющиеся документами конфиденциального характера, вместе с тем не дает права участвовать в принятии решений в органах Союза.

Государство, получающее статус государства-наблюдателя, обязано воздерживаться от любых действий, способных нанести ущерб интересам Союза, объекту и целям Договора.

Статьей 118 Договора определена процедура выхода государства-члена из Договора, предусматривающая направление депозитарию (Евразийская экономическая комиссия) по дипломатическим каналам письменного уведомления о своем намерении выйти из Договора.

Действие Договора в отношении этого государства прекращается по истечении 12 месяцев с даты получения уведомления депозитарием, при этом данное государство обязано урегулировать финансовые обязательства, связанные с его участием в Договоре, в полном объеме.

В соответствии со статьей 113 Договор о Евразийском экономическом союзе вступает в силу с даты получения депозитарием последнего письменного уведомления о выполнении государствами-членами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

С даты вступления в силу Договора предусматривается прекращение действия 65 международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства. Кроме того, после вступления соответствующих решений в силу будут также отменены Протокол о единой системе тарифных преференций Таможенного союза от 12 декабря 2008 года, Соглашение о единых правилах определения страны происхождения товаров от 25 января 2008 года, Соглашение о правилах определения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран от 12 декабря 2008 года.

При этом ряд действовавших соглашений и договоров не были кодифицированы или отменены и продолжают действовать в качестве договоренностей между странами (перечень приведен в приложении № 2 к отчету).

Президентами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан была дана высокая оценка проделанной сторонами работе, подчеркивается историческое значение подписанного Договора для перехода на качественно новый этап развития интеграции на евразийском пространстве. В целом Договор является взвешенным, учитывающим интересы государств-членов, и достигнутый консенсус удовлетворяет все стороны.

Вместе с тем подписание Договора не означает, что дальнейший переговорный процесс по проработке позиций, касающихся отдельных сфер регулирования, завершен.

В целях разработки соответствующих актов в развитие Договора ЕЭК подготовлен план разработки актов в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, в соответствии с которым запланировано принятие 125 актов по важнейшим разделам Договора (38 актов в развитие институциональной части Договора, 87 - в развитие функциональной части). В отдельных сферах Договора требуется принятие значительного количества нормативно-правовых и иных документов (техническое регулирование - 38 актов, энергетика - 17 актов).

### **Выводы**

**1.** Развитие и углубление евразийской экономической интеграции является стратегическим вектором внешнеэкономической политики Российской Федерации. Наиболее значимые достижения в этом направлении за последние несколько лет связаны с созданием Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана. В рамках интеграционного объединения данных стран удалось заложить основы для реализации «четырех свобод»: свободы движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы.

**2.** Подтверждением успешности проекта являются следующие показатели:

- среднегодовые темпы прироста внешнеторгового оборота государств-членов составили в период 2010-2013 годов около 11,9 %, при этом эффекты влияния интеграционных процессов на его динамику были особенно заметны в период 2010-2012 годов;

- взаимный товарооборот России, Казахстана и Белоруссии за первые три года функционирования ТС (2010-2012 годы) вырос приблизительно на 44 % (с 47,1 до 67,9 млрд. долл. США), темпы прироста объема взаимной торговли товарами государств-членов превышали темпы прироста объема их внешней торговли;

- структура взаимного товарооборота ТС и ЕЭП в период 2011-2013 годов стала более качественной, нежели структура их торговли с третьими странами. За период 2011-2013 годов доля топливно-энергетических товаров во взаимной торговле государств-членов сократилась на 8,1 % (с 41,1 % до 33 %). В то же время доля машин и оборудования во взаимной торговле государств-членов составила в 2013 году 20,4 %, увеличившись по сравнению с 2011 годом на 1,4 %, доля продовольственных товаров и сельскохозяйственной продукции - 12,9 %, увеличившись по сравнению с 2011 годом на 3,5 %;

- за время функционирования ТС и ЕЭП в государствах-членах заметно увеличились объемы промышленного производства. В период 2009-

2013 годов в 2 раза увеличился объем промышленного производства в Казахстане, в Белоруссии - в 4,7 раза, в России - в 1,9 раза, существенно снизился уровень безработицы;

- в период 2012-2013 годов в государствах-членах наблюдался рост номинальной и реальной начисленной заработной платы. В 2013 году реальная начисленная заработная плата в Российской Федерации выросла на 12,4 %, Казахстане - на 7,5 %, в Белоруссии - на 37 %;

- общий объем инвестиций, поступивший в экономики государств-членов в 2013 году, составил 158,1 млрд. долл. США, в том числе прямых инвестиций - 91,2 млрд. долл. США, что превышает показатели 2012 года на 41,6 % и 38,6 %, соответственно.

Таким образом, можно констатировать, что в первые 2 года функционирования ТС отмечалось определенное положительное воздействие интеграционного процесса на внешнюю и взаимную торговлю 3 стран.

**3.** В 2013 году потенциал положительного воздействия интеграционного процесса на внешнюю и взаимную торговлю трех стран, который явился в основном следствием использования преимущественно экстенсивных факторов роста, вызванных качественным улучшением доступа государств-членов на рынки друг друга, снизился.

Замедлилась динамика внешней и взаимной торговли, соглашения ЕЭП смогли обеспечить в столь короткие сроки только определенные предпосылки для создания в будущем полноценных рынков услуг, капиталов и рабочей силы.

**4.** Приоритетные задачи развития интеграции на перспективу были определены президентами трех стран в Декларации о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 года. Это, прежде всего, полная реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического пространства, завершение к 1 января 2015 года кодификации международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу ТС и ЕЭП, и создание на этой основе Евразийского экономического союза.

Основным инструментом реализации этой задачи был определен Договор о Евразийском экономическом союзе. Работа по подготовке проекта Договора проводилась в соответствии с планом мероприятий, утвержденным решением Совета Комиссии «Об организации работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе» от 14 марта 2013 года № 18.

Представители Российской Федерации в рамках кодификации договорно-правовой базы ТС и ЕЭП и подготовки Договора основывались на решениях ВЕЭС, Совета ЕЭК, соответствующих решениях Правительства Российской Федерации, подкомиссии по интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, а также на постановлениях Федерального Собрания Российской Федерации.



**5.** Договор был подготовлен Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан совместно с Евразийской экономической комиссией во исполнение решений Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 19 декабря 2012 года № 21 «О реализации основных направлений интеграции» и от 29 мая 2013 года № 30 «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов» и подписан президентами трех стран 29 мая 2014 года в г. Астане.

**6.** Договор является базовым документом, определяющим договоренности Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан по созданию Евразийского экономического союза в целях устранения барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведения скоординированной, согласованной или единой политики в ключевых отраслях экономики. Договор определяет переход к следующей после Таможенного союза и Единого экономического пространства стадии интеграции - Евразийскому экономическому союзу.

**7.** Договор направлен на дальнейшее углубление евразийской экономической интеграции при полном сохранении политической независимости и сложившегося культурного своеобразия суверенных государств-членов. Нормы Договора не содержат вопросов социального характера, гуманитарного характера, парламентского сотрудничества либо политического взаимодействия.

**8.** Договором определяется международно-правовой статус Союза, принципы и цели его функционирования. В соответствии с Договором Евразийский экономический союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью.

Определены органы Союза, их компетенция и полномочия. Установлено, что финансирование деятельности органов Союза осуществляется за счет средств бюджета Союза.

**9.** Основу разработки Договора составила кодификация договорно-правовой базы ТС и ЕЭП, направленная на оптимизацию действующих норм, устранение отсылочных норм, исключение противоречий, восполнение пробелов, приведение положений договорно-правовой базы ТС и ЕЭП в соответствие с правилами и нормами ВТО.

**10.** Договор состоит из 4 частей (28 разделов из 118 статей), включает 33 приложения. С даты вступления в силу Договора предусматривается прекращение действия 65 международных договоров, составлявших договорно-правовую базу ТС и ЕЭП, 29 заключенных в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства международных договоров продолжают действовать после

вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе, 3 соглашения временно продолжают свое действие согласно статье 102.

**11.** В Договоре кодифицированы соглашения, регулирующие вопросы функционирования ТС, в частности, вопросы таможенного регулирования, внешнеторговой политики, применения санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер, защиты прав потребителей и другие. Кодифицированы также 16 из 17 соглашений ЕЭП. К ним, в частности, относятся вопросы государственных (муниципальных) закупок, конкуренции, макроэкономики, финансовых рынков, трудовой миграции, естественных монополий, железнодорожного транспорта, нефти, газа, электроэнергетики, вопросы промышленных и сельскохозяйственных субсидий и другие.

Договор включает положения договорно-правовой базы Евразийского экономического сообщества в той части, в которой она не противоречит договоренностям в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.

**12.** Договор в большей степени, чем ранее действовавшие соглашения ТС и ЕЭП, предусматривает конкретные обязательства участников Союза по обеспечению условий для свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. При этом в отдельных случаях сохраняются изъятия и установлены необходимые переходные периоды по снятию изъятий, отмене ограничений, выполнению принятых обязательств:

- зафиксированы достигнутые договоренности сторон о формировании общих энергетических рынков газа, нефти и нефтепродуктов путем заключения соответствующих международных договоров к 2025 году, а также через разработку и утверждение Высшим Евразийским экономическим советом до 1 января 2016 года соответствующих концепций и до 1 января 2018 года - конкретных программ со сроком выполнения мероприятий до 1 января 2024 года;

- зафиксированы договоренности сторон о формировании общего электроэнергетического рынка Союза путем заключения соответствующего международного договора к 2019 году, а также через разработку и утверждение Высшим Евразийским экономическим советом до 1 июля 2015 года концепции и до 1 июля 2016 года - программы со сроком выполнения мероприятий до 1 января 2018 года;

- установлены единые правила доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, к газотранспортным системам, к системам транспортировки нефти и нефтепродуктов, расположенным на территории государств-членов, положения о которых будут зафиксированы в указанных выше международных договорах;

- Договор предусматривает, что двусторонние соглашения, заключенные государствами-членами в области поставок нефти и нефтепродуктов, определения и порядка уплаты вывозных таможенных пошлин, будут дей-

ствовать до вступления в силу международного договора о формировании общих рынков нефти и нефтепродуктов ЕАЭС;

- в Договоре определены конкретные направления гармонизации требований к регулированию рынка ценных бумаг, а также банковского и страхового секторов. Установлено, что государства-члены осуществляют гармонизацию своего законодательства в сфере финансового рынка к 2025 году и примут решение о полномочиях и функциях наднационального органа по регулированию финансового рынка и его созданию;

- заложены основы для формирования общего рынка лекарственных средств и медицинских изделий начиная с 1 января 2016 года. Для этого будет проведена работа по гармонизации законодательства сторон, созданы условия для свободного обращения лекарственных средств на территории Союза, будут приняты единые правила ввоза на рынок лекарственных средств из-за рубежа;

- поэтапная либерализация рынка автомобильных перевозок предусмотрена с 2016 по 2025 год.

**13.** Договор содержит ряд положений о проведении согласованной политики в отдельных сферах - в промышленной, агропромышленной, энергетической, макроэкономической, валютной, транспортной.

**14.** К моменту подписания Договора не удалось отрегулировать позиции стран по акцизной политике в отношении алкогольной и табачной продукции, которые в настоящий момент пока заметно отличаются друг от друга.

**15.** Можно констатировать, что, несмотря на стремление, в том числе российской стороны, максимально устранить имеющиеся барьеры и ограничения взаимного доступа субъектов предпринимательской деятельности на рынки услуг государств-членов, удалось пока добиться определенного сокращения изъятий в этой сфере. Речь идет о финансовых рынках, торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций.

**16.** Договором установлены полномочия по ежегодному проведению Счетной палатой Российской Федерации, Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан совместных контрольных мероприятий по контролю за соблюдением уполномоченными органами государств-членов порядка зачисления и распределения между государствами-членами сумм ввозных таможенных пошлин.

**17.** Реализация Договора приведет к увеличению расходов федерального бюджета в 2015 году, предусматриваемых на обеспечение долевого участия Российской Федерации в бюджете Евразийского экономического союза.

**18.** Договор содержит правила иные, чем установленные законодательством Российской Федерации и предусматривает передачу осуществления части полномочий Российской Федерации на наднациональный уровень,

а также устанавливает юридическую обязательность решений органов Союза для Российской Федерации.

**19.** Союз открыт для вступления любого государства, разделяющего его цели и принципы, на условиях, согласованных государствами-членами. Также предусмотрена возможность получения любым заинтересованным государством статуса государства-наблюдателя при Союзе.

Следует отметить, что «дорожная карта» по присоединению Республики Армения к ТС и ЕЭП была утверждена на заседании Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств 24 декабря 2013 года. «Дорожная карта» по присоединению к интеграционному объединению Кыргызстана была утверждена на заседании Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств 29 мая 2014 года.

**20.** Президентами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан была дана высокая оценка проделанной сторонами работе. В целом Договор является взвешенным, учитывающим интересы государств-членов, и достигнутый консенсус удовлетворяет все стороны.

Вместе с тем подписание Договора не означает, что дальнейший переговорный процесс по проработке позиций, касающихся отдельных сфер регулирования, завершен.

В целях разработки соответствующих актов в развитие Договора ЕЭК подготовлен план разработки актов в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе, в соответствии с которым запланировано принятие 125 актов по важнейшим разделам Договора (38 актов в развитие институциональной части Договора, 87 - в развитие функциональной части). В отдельных сферах Договора требуется принятие значительного количества нормативно-правовых и иных документов (техническое регулирование - 38 актов, энергетика - 17 актов).

### **Предложения**

- 1.** Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.
- 2.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.И. ЖДАНЬКОВ**

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
в июле 2014 года рассмотрены 84 вопроса, среди них:**

**1.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**С.А. Агапцов**)

**2.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**С.А. Агапцов**)

**3.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**С.А. Агапцов**)

**4.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и выполнения инвестиционных программ электросетевых компаний в 2011-2013 годах» (**В.Н. Богомолов**)

**5.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**В.Н. Богомолов**)

**6.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансо-

вых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**Б.-Ж. Жамбалнимбуев**)

**7.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**Б.-Ж. Жамбалнимбуев**)

**8.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**Б.-Ж. Жамбалнимбуев**)

**9.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**Б.-Ж. Жамбалнимбуев**)

**10.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**Б.-Ж. Жамбалнимбуев**)

**11.** О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации соглашений, формирующих Единое экономическое пространство и Таможенный союз, и анализ мер, принимаемых в целях формирования Евразийского экономического союза» (**А.И. Жданьков**)

**12.** О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ использования средств бюджета Союзного государства, выделенных в 2008-

2013 годах на реализацию программ Союзного государства, полноты и своевременности их выполнения, а также внедрения полученных результатов в практическую деятельность (совместно с Комитетом государственного контроля Республики Беларусь)» (**А.И. Жданьков**)

**13.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**В.С. Катренко**)

**14.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**В.С. Катренко**)

**15.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**В.С. Катренко**)

**16.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (**В.С. Катренко**)

**17.** О результатах контрольного мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы, включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-эконо-

мического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» **(В.С. Катренко)**

**18.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и обоснованности осуществления государственной гарантийной поддержки закрытого акционерного общества «Осташковский кожевенный завод», целевого и эффективного использования средств, привлеченных под государственную гарантию» **(Т.Н. Мануйлова)**

**19.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка и анализ формирования и исполнения программ государственных внешних и внутренних заимствований Российской Федерации на 2011-2013 годы в части облигационных займов Российской Федерации, расходов федерального бюджета, связанных с их выпуском и размещением, в Министерстве финансов Российской Федерации» **(Т.Н. Мануйлова)**

**20.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта» **(Ю.В. Росляк)**

**21.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса, а также целевого использования межбюджетных трансфертов в Республике Ингушетия» **(Ю.В. Росляк)**

**22.** О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 539781-6 «О внесении изменения в часть 4 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» **(Ю.В. Росляк)**

**23.** О заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 540741-6 «О внесении изменения в статью 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в части изменения определения «межбюджетные трансферты») **(Ю.В. Росляк)**

**24.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка реализации уставных целей и функций ФГБУ «Федеральный научно-технический центр



геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных»  
(М.С. Рохмистров )

**25.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и базовой программы обязательного медицинского страхования (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)»  
(А.В. Филипенко)

**26.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Центрального федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» (А.В. Филипенко)

**27.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» (А.В. Филипенко)

**28.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» (А.В. Филипенко)

**29.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих

в состав Южного федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» **(А.В. Филипенко)**

**30.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа» **(А.В. Филипенко)**

**31.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» **(А.В. Филипенко)**

**32.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» **(А.В. Филипенко)**

**33.** О результатах контрольного мероприятия «Аудит формирования и финансового обеспечения в 2013-2014 годах и реализации в 2013 году территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (с учетом результатов проведенных мероприятий по пункту 2.2.3.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год)» **(А.В. Филипенко)**

**34.** О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ стоимости ввода в 2013 году одного места в дошкольных образовательных организациях, в том числе за счет капитального ремонта, реконструкции или строительства, а также причин превышения указанной стоимости, установленной соглашениями, заключенными между Минобрнауки России

и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках модернизации региональных систем дошкольного образования, (с подготовкой предложений в доклад Президенту Российской Федерации) в высших органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по запросам)» **(А.В. Филипенко)**

**35.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности администрирования консолидированных групп налогоплательщиков» **(С.И. Штогрин)**

**36.** О результатах контрольного мероприятия «Проверка соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, организации таможенного контроля в целях обеспечения полноты поступления таможенных платежей в отношении водных биологических ресурсов, продукции из них, судов и оборудования для их добычи и переработки, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации (Таможенного союза) в 2013 году и истекшем периоде 2014 года» **(С.И. Штогрин)**

## Официальная хроника

**3 июля** аудитор Счетной палаты Российской Федерации Валерий Богомолов выступил в рамках «правительственного часа» в Государственной Думе с докладом о контроле за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, направляемых на развитие транспортного комплекса страны.

**3 июля** аудитор Счетной палаты Российской Федерации Сергей Штогрин выступил на совещании в Совете Федерации на тему «О совершенствовании акцизного налогообложения алкогольной промышленности».

В работе совещания приняли участие заместитель Председателя Совета Федерации Евгений Бушмин, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Николай Журавлев, представители федеральных органов исполнительной власти, руководители объединений производителей алкогольной продукции, эксперты.

**3 июля** аудитор Счетной палаты Российской Федерации Сергей Мовчан выступил в Ростове на круглом столе «О практике и проблемах применения законодательства об административной ответственности в условиях реализации новых положений бюджетного законодательства».

**10 июля** Председатель Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Голикова приняла участие в совещании у Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации, где выступила по вопросу проверки исполнения бюджетов высокودотационных субъектов Российской Федерации за 2011-2013 годы.

**28-29 июля** аудитор Счетной палаты Российской Федерации Бато-Жаргал Жамбалнимбуев посетил с рабочим визитом столицу Республики Бурятия г. Улан-Удэ.

В ходе визита аудитор Счетной палаты встретился с губернатором Забайкальского края Константином Ильковским.

## **Summary**

**Tatyana Manuilova, Salavat Kharasov**

(p. 3)

The report on the results of control activity «Performance Audit of Debt Policy Pursued by the Republic of Bashkortostan and Analysis of Its Impact on the Budget Execution and Socio-Economic Development of the Region (together with the Accounts Chamber of the Republic of Bashkortostan)».

Subject of the performance audit:

- regulatory, legal and methodological support of regional debt policy, as well as the forecast of the socio-economic development of the region;
- the results of the implementation of regulatory acts adopted by a constituent entity of the Russian Federation in the audited area, including those adopted on the basis of recommendations of federal authorities, and their impact on the quality of the budget execution and socio-economic development of the region;
- state debt parameters of a constituent entity of the Russian Federation and expenses on repayment and servicing thereof;
- indicators of the execution of budgets and the level of socio-economic development of constituent entities of the Russian Federation.

Audited entities of the performance audit: the Government of the Republic of Bashkortostan (Ufa).

Objectives of the performance audit:

Objective 1. To analyze and assess the efficiency of the debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation.

Objective 2. To analyze and assess the impact of debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation on the execution of the budget and on the level of socio-economic development of the region.

**Tatyana Manuilova, Tatyana Davydenko**

(p. 42)

The report on the results of control activity «Performance Audit of Debt Policy Pursued by the Krasnoyarsk Krai and Analysis of Its Impact on the Budget Execution and Socio-Economic Development of the Region (together with the Accounts Chamber of the Krasnoyarsk Krai)».

Subject of the performance audit:

- regulatory, legal and methodological support of regional debt policy, as well as the forecast of the socio-economic development of the region;
- the results of the implementation of regulatory acts adopted by a constituent entity of the Russian Federation in the audited area, including those adopted on the basis of recommendations of federal authorities, and their impact on the quality of the budget execution and socio-economic development of the region;
- state debt parameters of a constituent entity of the Russian Federation and expenses on repayment and servicing thereof;

- indicators of the execution of budgets and the level of socio-economic development of constituent entities of the Russian Federation.

Audited entities of the performance audit: Government of the Krasnoyarsk Krai (Krasnoyarsk);

Objectives of the performance audit:

Objective 1. To analyze and assess the efficiency of the debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation.

Objective 2. To analyze and assess the impact of debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation on the execution of the budget and on the level of socio-economic development of the region.

**Tatyana Manuilova, Andrey Kolesnikov**

(p. 75)

The report on the results of control activity «Performance Audit of Debt Policy Pursued by the Stavropol Krai and Analysis of Its Impact on the Budget Execution and Socio-Economic Development of the Region (together with the Accounts Chamber of the Stavropol Krai)».

Subject of the performance audit:

- regulatory, legal and methodological support of regional debt policy, as well as the forecast of the socio-economic development of the region;

- the results of the implementation of regulatory acts adopted by a constituent entity of the Russian Federation in the audited area, including those adopted on the basis of recommendations of federal authorities, and their impact on the quality of the budget execution and socio-economic development of the region;

- state debt parameters of a constituent entity of the Russian Federation and expenses on repayment and servicing thereof;

- indicators of the execution of budgets and the level of socio-economic development of constituent entities of the Russian Federation.

The audited entity: Government of the Stavropol Krai (Stavropol).

Objectives of the performance audit:

Objective 1. To analyze and assess the efficiency of the debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation.

Objective 2. To analyze and assess the impact of debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation on the execution of the budget and on the level of socio-economic development of the region.

**Tatyana Manuilova, Sergey Kharchenko**

(p. 124)

The report on the results of control activity «Performance Audit of Debt Policy Pursued by the Saratov Region and Analysis of Its Impact on the Budget Execution and Socio-Economic Development of the Region (together with the Accounts Chamber of the Saratov Region)».

Subject of the performance audit:

- regulatory, legal and methodological support of regional debt policy, as well as the forecast of the socio-economic development of the region;
- the results of the implementation of regulatory acts adopted by a constituent entity of the Russian Federation in the audited area, including those adopted on the basis of recommendations of federal authorities, and their impact on the quality of the budget execution and socio-economic development of the region;
- state debt parameters of a constituent entity of the Russian Federation and expenses on repayment and servicing thereof;
- indicators of the execution of budgets and the level of socio-economic development of constituent entities of the Russian Federation.

The audited entity: the Government of the Saratov Region (Saratov).

Objectives of the performance audit:

Objective 1. To analyze and assess the efficiency of the debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation.

Objective 2. To analyze and assess the impact of debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation on the execution of the budget and on the level of socio-economic development of the region.

**Tatyana Manuilova, Aleksey Tsigankov**

(p. 163)

The report on the results of control activity «Performance Audit of Debt Policy Pursued by the Smolensk Region and Analysis of Its Impact on the Budget Execution and Socio-Economic Development of the Region (together with the Accounts Chamber of the Smolensk Region)».

Subject of the performance audit:

- regulatory, legal and methodological support of regional debt policy, as well as the forecast of the socio-economic development of the region;
- the results of the implementation of regulatory acts adopted by a constituent entity of the Russian Federation in the audited area, including those adopted on the basis of recommendations of federal authorities, and their impact on the quality of the budget execution and socio-economic development of the region;
- state debt parameters of a constituent entity of the Russian Federation and expenses on repayment and servicing thereof;
- indicators of the execution of budgets and the level of socio-economic development of constituent entities of the Russian Federation.

The audited entity: the Administration of the Smolensk Region (Smolensk).

Objectives of the performance audit:

Objective 1. To analyze and assess the efficiency of the debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation.

Objective 2. To analyze and assess the impact of debt policy pursued by the constituent entity of the Russian Federation on the execution of the budget and on the level of socio-economic development of the region.

**Vera Chistova, Vladimir Katrenko, Sergey Agaptsov, Valery Bogomolov,  
Bato-Zhargal Zhambalnimbuev, Sergey Movchan, Yuri Roslyak,  
Maxim Rokhmistrov, Alexander Filipenko, Sergey Shtogrin**  
(p. 202)

Report on the findings of expert and analytical activity «Evaluation of Activities of the Federal Budget Key Spending Units by Effectiveness and Efficiency of the Use of Federal Budget Funds Allocated in 2012 and 2013 to Research and Development».

Subject of the control activity:

- legislative and other regulatory legal acts of the Russian Federation, regulatory legal acts of federal authorities governing research and development;
- research and development programs in the Russian Federation approved by the Government of the Russian Federation and federal executive authorities determining priorities of the state policy, goals, tasks, principles of formation and implementation, activities, target indicators (benchmarks) in the area of research and development;
- orders, financial statements and other documents and materials of the federal budget key spending units reflecting transactions with the federal budget funds allocated to research and development;
- spending federal budget funds on research and development by key spending units of the federal budget funds and results achieved.

Objectives of the activity:

Objective 1. To analyze the substantiation of the federal budget parameters, to assess the targeted nature and efficiency of spending by key spending units and their subordinate entities of the federal budget funds allocated in 2012 and 2013 on research and development.

Objective 2. To determine the compliance of results achieved by spending the federal budget funds allocated in 2012 and 2013 to research and development with objectives and tasks set to ensure the satisfaction of state and public needs.

Audited entities: federal executive authorities that spent federal budget funds on research and development.

**Alexander Zhdankov**  
(p. 284)

Report on the results of expert and analytical activity «Monitoring of Implementation of Agreements Forming the Common Economic Zone and the Customs Union, and the Analysis of Measures Taken to Form the Eurasian Economic Union».

Subject of the expert and analytical activity:

- the implementation of agreements forming the Customs Union and the Common Economic Zone in order to develop the Eurasian economic integration based on the interaction between the Russian Federation, Republic of Belarus and Republic of Kazakhstan;



- implementation by federal government bodies of the Russian Federation of decisions of the Supreme Eurasian Economic Council, the Eurasian Economic Commission, executive documents of the Government of the Russian Federation aimed at the codification of international agreements constituting the regulatory legal framework of the Customs Union and the Common Economic Zone, as well as at the preparation of the draft Agreement regarding the Eurasian Economic Union;

- the codification of international agreements currently in force, which constitute the regulatory legal framework of the Customs Union and the Common Economic Zone on the basis of the objectives of such framework development and improvement in the course of the draft Agreement preparation.

Audited entities: the Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Moscow); Federal Executive Bodies (on a selective basis, upon requests).

Objectives of the expert and analytical activity:

Objective 1. The evaluation of the results of the interaction of the Russian Federation, Republic of Belarus and Republic of Kazakhstan in the frame of the Customs Union and the Common Economic Zone as the basis for further development of the Eurasian economic integration.

Objective 2. The evaluation of the results of codification of international agreements currently in force, which constitute the regulatory legal framework of the Customs Union and the Common Economic Zone in the course of preparation of the draft Agreement on the establishment of the Eurasian Economic Union on the basis of the objectives of the Eurasian economic integration development.

**Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году**

**Издатель:** Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 8 утверждено решением  
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации  
от 18 июня 2014 года

Выпускается в соответствии с Федеральным законом  
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации  
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций  
Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.  
Выпускается ежемесячно

**Ответственный за выпуск -**  
**руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации**  
**Ю.В. Воронин**

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Zubovskaya, 2.  
Адрес официального сайта: [www.audit.gov.ru](http://www.audit.gov.ru)

Контактные телефоны  
986-16-07, 986-16-55,  
факс 986-07-70  
E-mail: [Bull@ach.gov.ru](mailto:Bull@ach.gov.ru)

© Счетная палата Российской Федерации, 2014.  
При использовании размещенных материалов  
ссылка на Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации обязательна.