



# «Аудит региональной и муниципальной долговой политики: опыт и перспективы»



Аудитор  
Контрольно-счетной палаты  
Ростовской области –  
**Калашникова**  
**Наталья Александровна**



**Федеральный закон от 05.04.2013  
№ 41-ФЗ «О Счетной палате РФ»**

**Статья 5. Задачи Счетной палаты:**

- оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств...

**Статья 13. Функции Счетной палаты:**

- аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета...

**Статья 21. Внешний государственный аудит (контроль) состояния государственного внутреннего и внешнего долга РФ, бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета...**

**Федеральный закон от 07.02.2011  
№ 6-ФЗ «Об общих принципах  
организации и деятельности  
контрольно-счетных органов субъектов  
РФ и муниципальных образований»**

**Статья 9. Основные полномочия КСО:**

- оценка эффективности предоставления бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета), а также оценка законности предоставления государственных (муниципальных) гарантий и поручительств...

**Областной закон Ростовской области  
от 14.09.2011 № 667-ЗС «О Контрольно-  
счетной палате Ростовской области»**

**Статья 9. Полномочия КСП:  
(аналогично Федеральному закону № 6-ФЗ)**



## Контроль за состоянием государственного (муниципального) долга и долговой политики

1. Контроль за формированием дефицита бюджета и источников финансирования дефицита бюджета
2. Контроль государственных (муниципальных) заимствований
3. Контроль государственных (муниципальных) гарантий
4. Контроль объемов и структуры государственного (муниципального) долга
5. Контроль погашения государственного (муниципального) долга и расходов на его обслуживание
6. Контроль за управлением государственным (муниципальным) долгом



## Ограничения Бюджетного кодекса Российской Федерации в части дефицита и долговых обязательств

**статья 92.1: Дефицит бюджета** к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений не должен превышать:  
**≤ 15%** для субъектов РФ и **≤ 10%** для высокодотационных регионов,  
**≤ 10%** для местных бюджетов и **≤ 5%** для высокодотационных местных бюджетов

**статья 106: Предельный объем заимствований** не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долга:  
**≤ 100%** для субъектов РФ и местных бюджетов

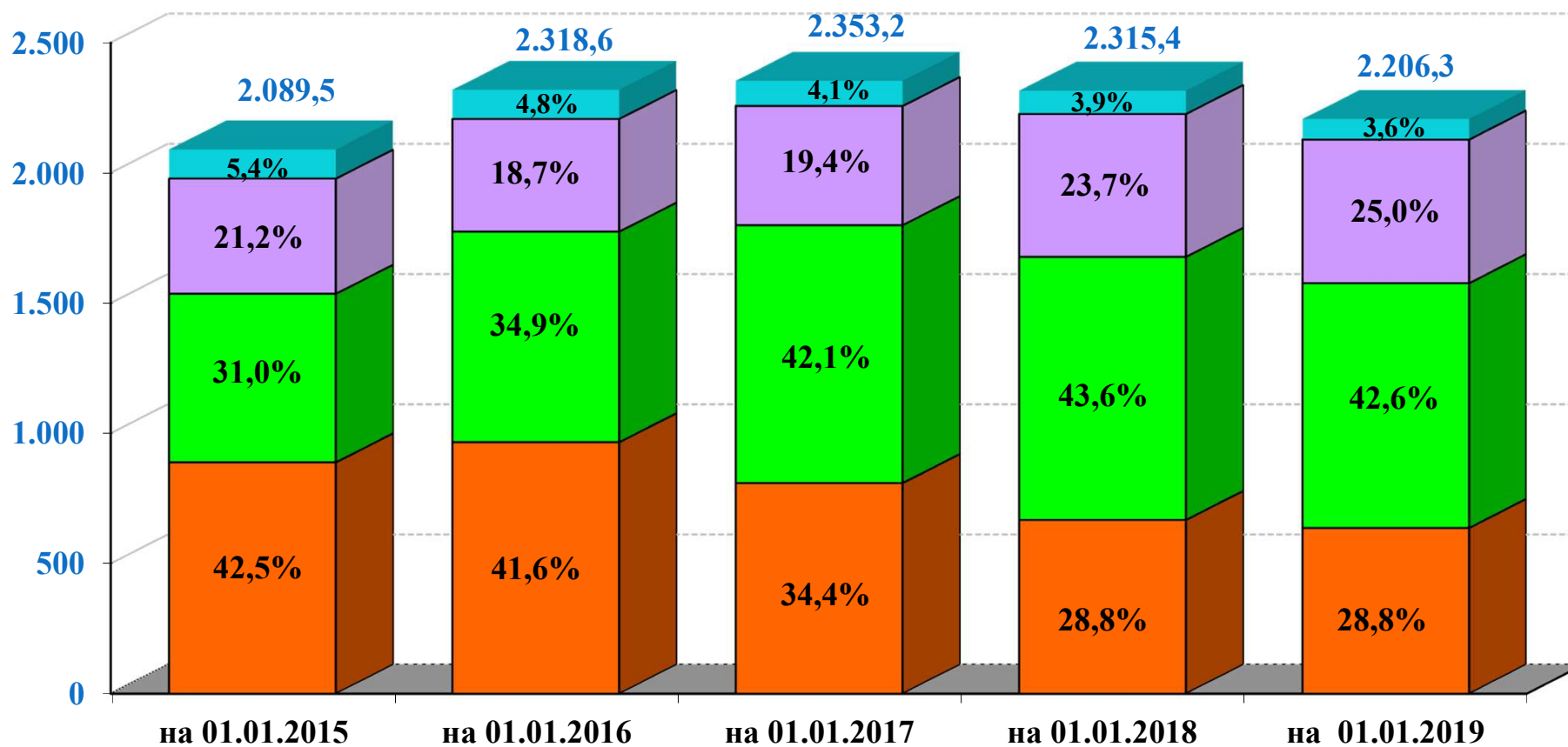
**статья 107: Предельный объема долга** к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений не должен превышать:  
**≤ 100%** для субъектов РФ и местных бюджетов  
**≤ 50%** для высокодотационных регионов и местных бюджетов

**статья 111: Объем расходов на обслуживание долга** в объеме расходов бюджета без учета расходов за счет субвенций не должен превышать:  
**≤ 15%** для субъектов РФ и местных бюджетов



## Динамика объема и структуры государственного долга регионов Российской Федерации

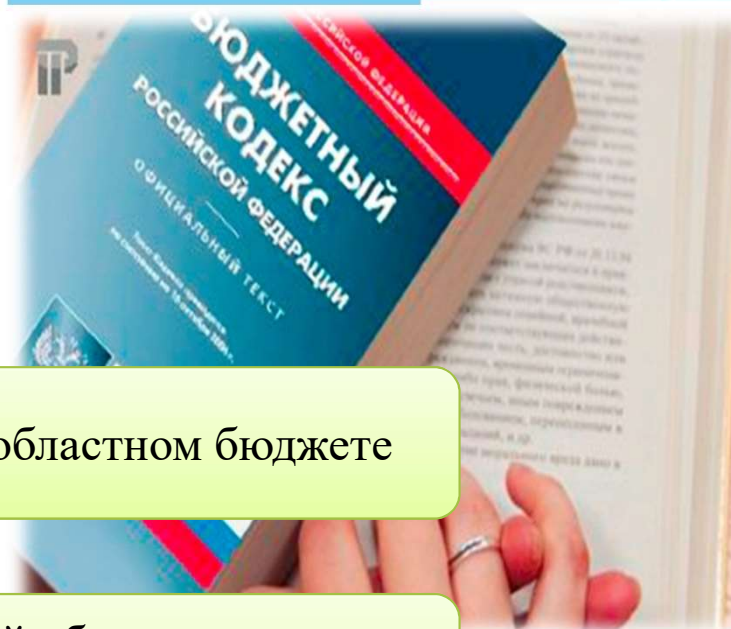
млрд. рублей



■ Кредиты банков   ■ Бюджетные кредиты   ■ Государственные ценные бумаги   ■ Государственные гарантии и иные обязательства



## Контрольные мероприятия КСП Ростовской области в части долговой политики



Экспертиза проектов областных законов об областном бюджете



Проверка министерства финансов Ростовской области как главного распорядителя бюджетных средств



Внешние проверки годовых отчетов об исполнении областного бюджета и местных бюджетов в случаях, установленных законодательством



Проверки муниципальных образований по соблюдению условий получения межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета



## Экспертно-аналитическое мероприятие и аудит эффективности долговой политики



**2015 год** - экспертно-аналитическое мероприятие «**Оценка эффективности использования финансовой помощи**, предоставленной Ростовской области за счет средств федерального бюджета, в том числе оценка влияния такой помощи на объем и структуру государственного долга Ростовской области» (по обращению Счетной палаты РФ)



**2016 год** - тематическая проверка «**Аудит эффективности долговой политики**, проводимой Ростовской областью и муниципальными образованиями, и эффективности предоставления бюджетных кредитов, законности предоставления гарантий»



## Методический, информационный ресурс и объекты аудита эффективности долговой политики

Методики, рекомендации и результаты проверок **Счетной палаты России**, информация и материалы на сайтах **Минфина России** и **минфина Ростовской области**, рейтингового агентства **РИА «Рейтинг»** и др.

Отчеты, информация и документы, полученные по запросам Палаты от **министерства финансов Ростовской области** и всех **463 муниципальных образований области**

Непосредственно в рамках аудита проверены: **министерство финансов Ростовской области** и **25 муниципальных образований**

Обобщены результаты комплексных проверок **419 муниципальных образований**, проведенных Палатой за 3 года





## Интегральные критерии аудита эффективности долговой политики

### **Критерий 1 «Реализация положений бюджетного законодательства»**

*- 4 показателя характеризуют соблюдение норм и ограничений при принятии решений по объемам заимствований, оценке стоимости обслуживания публичного долга и объемов его погашения, предоставлению гарантий, бюджетных кредитов, рефинансированию долговых обязательств и др.*

### **Критерий 2 «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности»**

*- 8 показателей комплексно оценивают долговую нагрузку на региональный и местный бюджет, уровень безопасности и платежеспособности*

### **Критерий 3 «Качество управления структурой долга»**

*- 14 показателей определяют структуру публичного долга, соотношение рисков и стоимости заимствований, поддержание объема и структуры обязательств, исключая их неисполнение*



## Критерий «Реализация положений федерального и регионального законодательства, в том числе норм Бюджетного кодекса РФ (статьи 92.1, 106)»



- отношение дефицита бюджета к утвержденному годовому объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений не должно превышать:

**$\leq 15\%$**  для субъектов РФ и  **$\leq 10\%$**  для высокодотационных регионов,  
 **$\leq 10\%$**  для местных бюджетов и  **$\leq 5\%$**  для высокодотационных местных бюджетов



- отношение предельного объема заимствований в текущем финансовом году к сумме, направляемой в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств не должно превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долга:

**$\leq 100\%$**  для субъектов РФ и местных бюджетов



## Критерий «Реализация положений федерального и регионального законодательства, в том числе норм Бюджетного кодекса РФ (статьи 107, 111 и 112)»



- отношение предельного объема долга к утвержденному годовому объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам не должно превышать:

**≤ 100%** для субъектов РФ и местных бюджетов

**≤ 50%** для высокодотационных регионов и местных бюджетов



- доля расходов на обслуживание долга в объеме расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций не должна превышать:

**≤ 15%** для субъектов РФ и местных бюджетов



## Критерий «Уровень долговой нагрузки и платежеспособности муниципального образования»

- доля налоговых и неналоговых доходов в суммарном объеме доходов бюджета;
- отношение муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам бюджета;
- уровень заимствований муниципалитета и динамика муниципального долга;
- уровень долговой нагрузки (объем долговых обязательств) на душу населения;
- динамика расходов на обслуживание муниципального долга, а также отношение расходов на обслуживание долга к расходам бюджета (без субвенций);
- общая платежеспособность муниципалитета - отношение годового объема налоговых и неналоговых доходов к расходам бюджета (без учета субвенций);
- оценка качества (точности) планирования налоговых и неналоговых доходов, прогнозирования муниципального долга и изменение доходов бюджета;
- уровень покрытия долговых обязательств - отношение объема привлеченных к объему погашенных в течение финансового года долговых обязательств



## Критерий «Качество управления структурой муниципального долга»

- коэффициент банковского и бюджетного кредитования;
- коэффициент гарантирования;
- коэффициент ценных бумаг;

- коэффициент краткосрочных и долгосрочных заимствований;

- процент кредитов инвестиционного характера за счет бюджетных кредитов;
- процент инвестиционных расходов из бюджетных кредитов и из кредитов кредитных организаций;

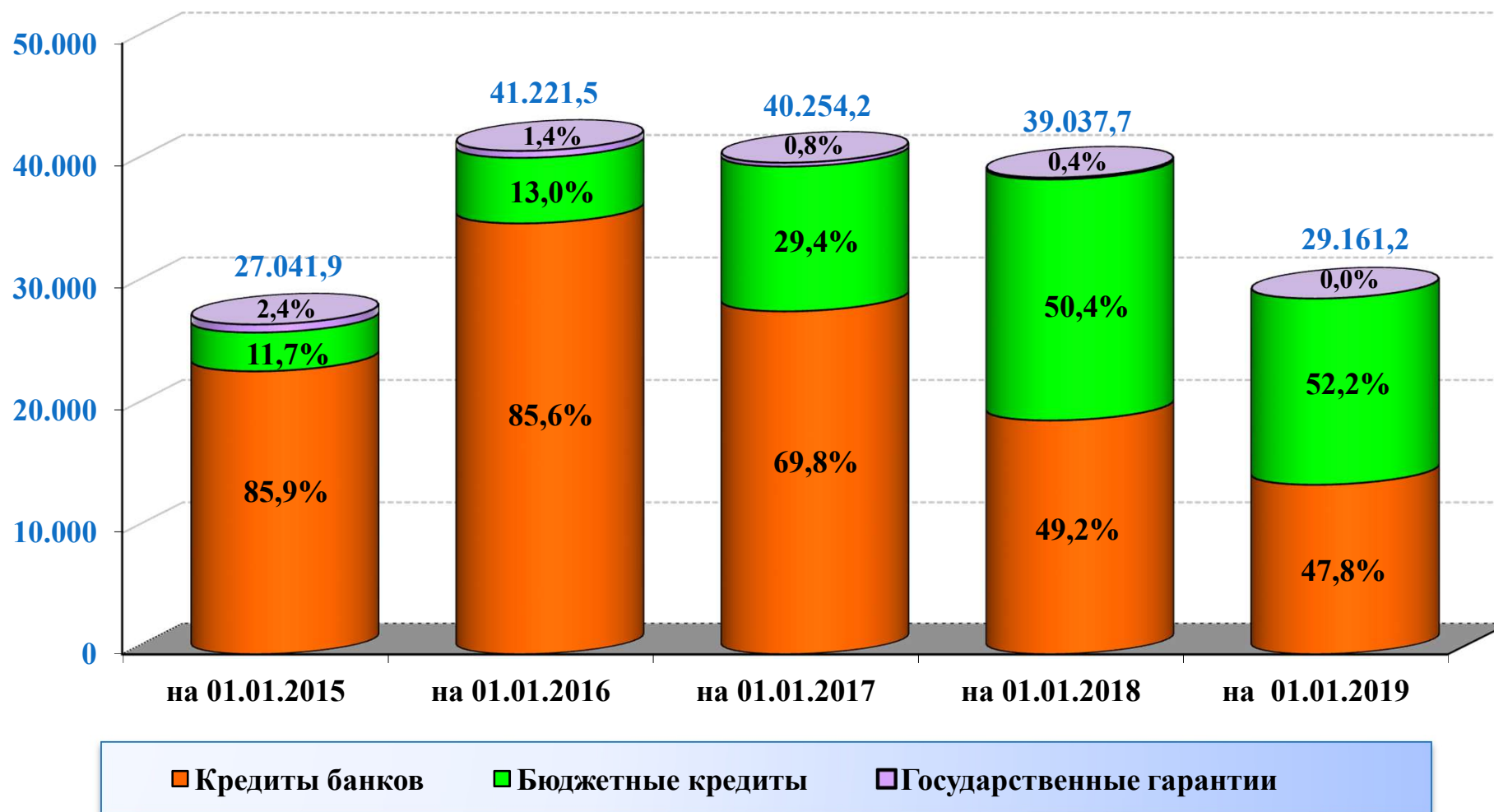
- процент гарантий экономического и инвестиционного характера;

- ставка по привлеченным банковским кредитам и по бюджетным кредитам;
- средняя ставка по долговому портфелю



## Динамика объема и структуры государственного долга Ростовской области

млн. рублей

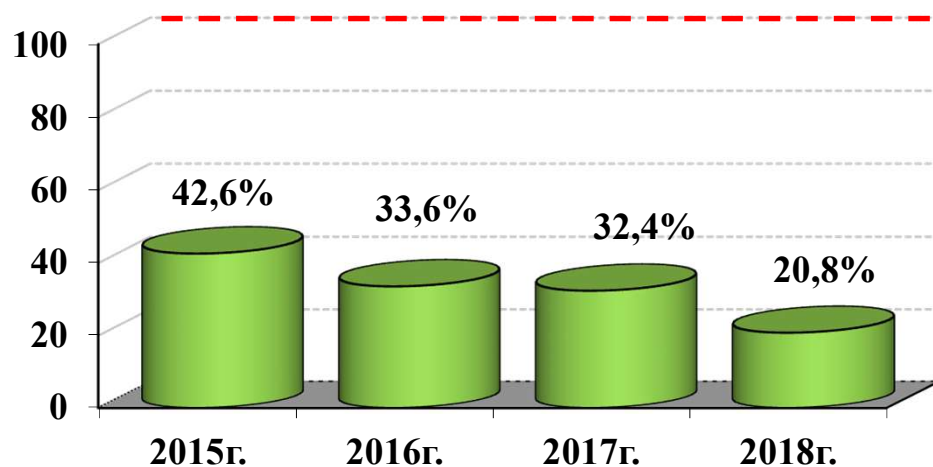




## Соблюдение Ростовской областью бюджетных ограничений

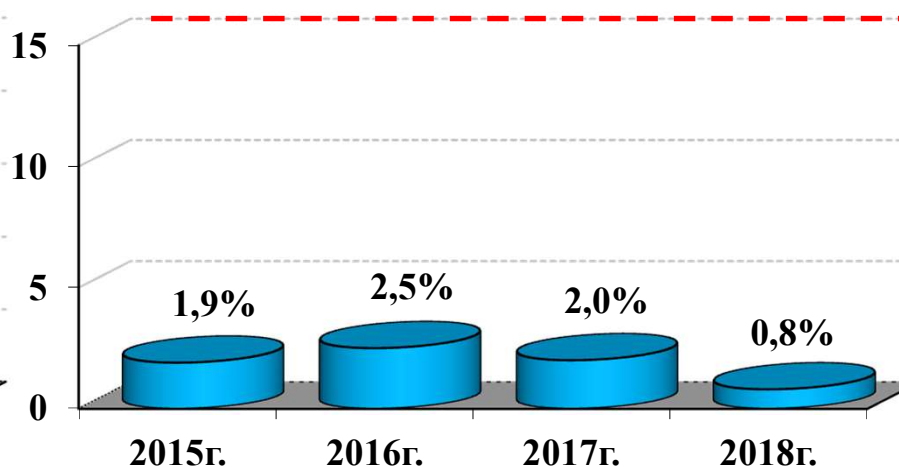
■ Уровень долговой нагрузки

не превышает предельное значение  
100% налоговых и неналоговых доходов



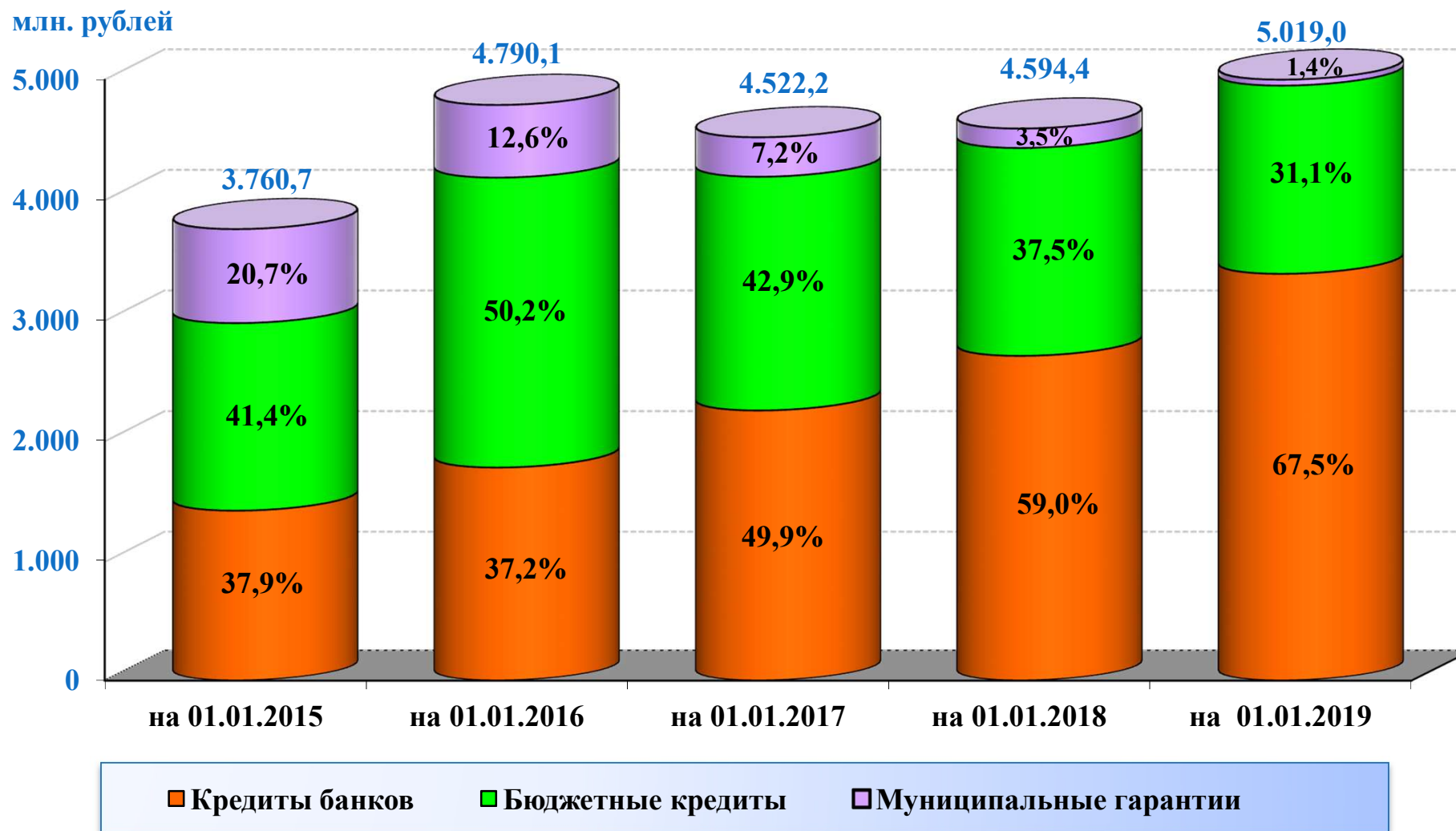
■ Обслуживание госдолга

не превышает предельное значение  
15% общего объема расходов без субвенций





## Динамика объема и структуры муниципального долга в Ростовской области







## Основные причины роста муниципального долга

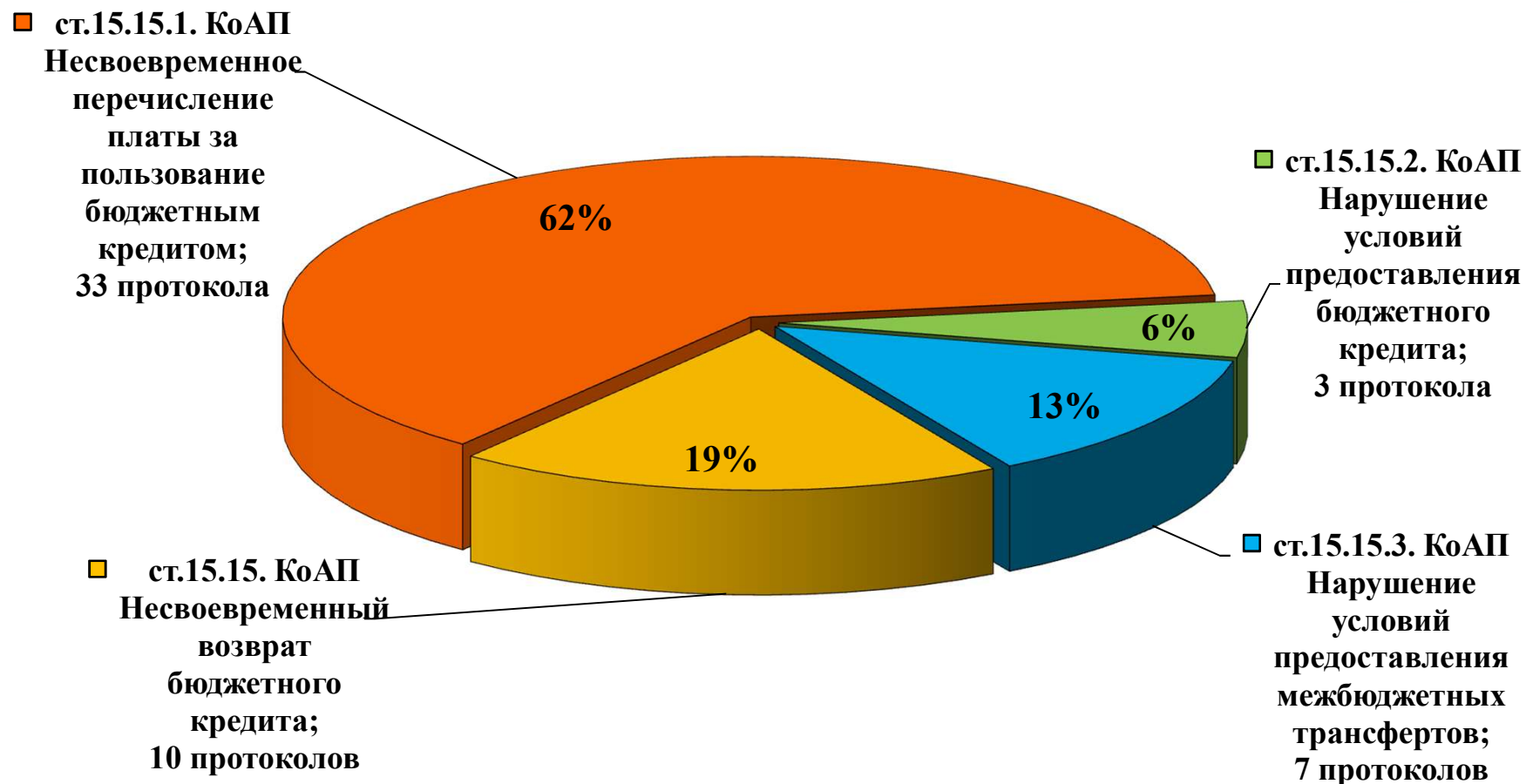
### Объективные

- необеспеченность в полной мере расходных обязательств совокупным объемом доходных источников
- увеличение расходов бюджета в связи с необходимостью выполнения социально-значимых расходных обязательств

### Субъективные

- неумение выбрать приоритет
- низкий уровень мобилизации доходов в бюджет
- непринятие мер по оптимизации расходов

**Составлено 53 административных протокола  
по нарушениям в сфере долговой политики  
(за 2014-2018 годы)**





## Основные типичные нарушения в сфере долговой политики, выявляемые в муниципальных образованиях



Нарушения сроков возврата бюджетных кредитов и несвоевременное перечисление платы за пользование кредитами



Нарушение условий и порядка предоставления бюджетных кредитов



Нарушения при установлении верхнего предела и предельного объема долга, а также превышение ограничения объема муниципального долга



Нарушения при утверждении программ муниципальных заимствований и порядка осуществления заимствований, а также превышение установленного объема заимствований



Нарушение порядка учета и регистрации муниципальных долговых обязательств, а также порядка ведения муниципальных долговых книг

## Принятые меры по ужесточению в сфере долговых обязательств



Определён новый порядок и условия подписания Соглашений о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Создана система обязательств муниципального образования и мер ответственности за их невыполнение

Расширен перечень ограничений для муниципальных образований, претендующих на получение льготных бюджетных кредитов из областного бюджета

Введен новый механизм сдерживания роста муниципального долга – запрет на предоставление муниципальных гарантий



## Перспективы и рекомендации контрольно-счётным органам при осуществлении внешнего финансового контроля в сфере долговой политики



1. Расширять практику аудита эффективности долговой политики



2. Особое внимание уделять предупреждению рисков долговой неустойчивости и неплатежеспособности



3. Осуществлять контроль за соблюдением требований законодательства и договоров по предоставлению и использованию заёмных средств



4. Проводить постоянный мониторинг соответствия параметров государственного и муниципального долга и расходов на его обслуживание безопасному уровню и установленным ограничениям



**THANK YOU FOR YOUR  
ATTENTION !**



**Председатель  
Контрольно-счетной палаты  
Ростовской области –  
Хрипун Валерий Иванович**