Выступление

на семинаре-совещании на тему «Актуальные вопросы государственного и муниципального финансового контроля в области долговой политики, проводимой субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями»

*(г.Кисловодск, 10-11апреля 2018 года)*

**«Практический опыт Счетной палаты Владимирской области при проведении оценки государственного и муниципального долга как факторафинансовой стабильности субъекта РФ»**

Уважаемые коллеги!

Развивая тему нашей встречи, хочу поделиться опытом Счетной палаты Владимирской области в исследовании проблем долговой нагрузки на бюджет.

Несмотря на то, что Владимирская область входит в десятку субъектов с низким уровнем государственного долга, а в 2016 году даже занимала по этому показателю первое место в ЦФО, вопросы, связанные с оценкой рисков наращивания долговой нагрузки на бюджет, находятся у нас на постоянном контроле.

Отмечу, что острота и важность обсуждаемых сегодня проблем обусловлена необходимостью соблюдения курса, проводимого на федеральном уровне. Это и отказ от представления субъектам прямых бюджетных кредитов в сторону замещения бюджетными кредитами ранее привлеченных кредитов коммерческих банков, и усиление контроля за региональными бюджетами со стороны Минфина путем заключения соответствующих соглашений.

Эффективное управление и контроль за состоянием государственного долга должны позволить решить следующую основную задачу - обеспечение финансовой устойчивости регионального бюджета.

Счетной палатой Владимирской области контроль за государственным долгом и дефицитом бюджета осуществляется во всех формах и по нескольким направлениям.

*Во-первых*. На стадии ***предварительного контроля*** в процессе проведения ***экспертизы проекта закона об областном бюджете*** на очередной финансовый год и плановый период проводится анализ размера дефицита областного бюджета, законность и обоснованность источников его финансирования, динамики и структуры государственного внутреннего долга, обоснованности проекта программы внутренних заимствований и программы государственных гарантий. Проводится оценка обоснованности и реалистичности расходов на обслуживание государственного долга, которые, если говорить о бюджете Владимирской области, по факту ежегодно завышаются. Это связано с очень осторожным подходом нашего финансового органа к привлечению кредитных ресурсов коммерческих банков, которые, как правило, впоследствии заменяются бюджетными кредитами, со значительно низкими расходами на их обслуживание.

*Во-вторых*. В процессе ***текущего контроля за исполнением бюджета*** (в том числе при анализе ежеквартальных отчетов об исполнении бюджета) осуществляется:

- оценка выполнения органами власти взятых на себя долговых обязательств с целью выявления рисков недофинансирования действующих расходных обязательств, в том числе программ социально-экономического развития;

- оценка и прогноз исполнения доходной части бюджета, как гаранта выполнения принятых социальных обязательств;

- оценка результатов работы по минимизации стоимости долга на основе удлинения сроков заимствований и снижения расходов на его обслуживание;

- контроль за целевым использованием заемных средств, своевременным возвратом полученных и выданных кредитов и уплаты процентов по ним.

В ходе текущего контроля за ***исполнением государственных программ*** Владимирской области проводится мониторинг выполнения мероприятий государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом», программы оздоровления государственных финансов.

Вопросы, включаемые в программы ***контрольных и экспертно-аналитических мероприятий*** Счетной палаты Владимирской области, обусловлены особенностями регионального бюджета и структурой внутреннего государственного долга Владимирской области.

Проиллюстрирую свои слова цифрами.

2017 год закончен с профицитом в объеме 881,5 млн.руб. Доходы областного бюджета в 2017 году мобилизованы с ростом к утвержденному плану на 3,4%. Привлечение кредитных ресурсов в значительно меньшем объеме, чем планировалось, позволило более чем в 4 раза сократить расходы на обслуживание государственного долга (с 14,4 млн. руб. до 3,4 млн. руб.), размер которого по итогам 2017 года составил 4,2 млрд. руб. (10,8% от объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета). Структура государственного долга на 100% представлена бюджетными кредитами, полученными из федерального бюджета.

На стимулирование увеличения доходов местных бюджетов из бюджета субъекта РФ выделено в 2017 году 25,7 млн. руб., что позволило обеспечить прирост собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на 6% к уровню прошлого года. На предоставление бюджетных кредитов муниципальным образованиям Владимирской области, в том числе с целью реструктуризации привлеченных коммерческих кредитов, в 2017 году направлено 739,8 млн. руб., что позволило завершить финансовый год без просроченной задолженности по всем видам обязательств.

Исходя из складывающейся ситуации и с целью минимизации размера государственного долга одной из задач, решаемых Счетной палатой Владимирской области в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, является поиск дополнительных резервов увеличения доходной базы консолидированного бюджета Владимирской области, включая бюджеты муниципальных образований, как получателей финансовой помощи, в первую очередь в виде дотаций из областного бюджета, и бюджетных кредитов.

Например, в 2017 году нами были проведены 2 контрольных и одно экспертно-аналитическое мероприятие, включающие вопросы по снижению долговой нагрузки на бюджет и увеличению налогового потенциала региона. Полученные результаты показали, что недостаточное внимание муниципалитетов к развитию своего доходного потенциала в ряде случаевне позволяет им решать в полном объеме свои полномочия, создает риски финансовой устойчивости бюджета. Все это становится одной из причин привлечения кредитных ресурсов.

Так, несмотря на то, что в целях увлечения доходов консолидированного бюджета области муниципалитетами была проведена значительная работа по увеличению ставок налогов, зачисляемых в местные бюджеты до максимально возможного уровня, еще имеют место случаи незаконного утверждения представительными органами пониженных налоговых ставок; существует практика освобождения от уплаты земельного налога физических лиц, занимающих определенные должности *(депутаты, поселковые старосты*); вводятся дополнительные льготы без проведения оценки их эффективности[[1]](#footnote-1).

Кроме того, органами местного самоуправления не уделяется должное внимание кадастровой стоимости земли и объектов капитального строительства, являющейся основой для исчисления земельного и имущественного налогов. Не должным образом выполняются полномочия по сверке и наполнению федеральной информационной адресной системы, что приводит к неполноте базы данных и, как последствие, выпадающим доходам местных бюджетов. Например, в ходе проведенной нами выборочной проверки выявлено 317 несоответствий информации об объектах капитального строительства и земельных участках, включая данные о собственниках, долях, площади, адресации и др., имеющейся в базе данных Росреестра и Управления федеральной налоговой службы по Владимирской области, что составляет более 40% от *(40,2%)* общего числа проанализированных объектов.

Ненадлежащим образом органами местного самоуправления выполняются полномочия по земельному контролю на территории муниципальных образований, что также способствует недополученным доходам местных бюджетов. Например, не принимаются меры по предоставлению в аренду земельных участков, фактически используемых без правоустанавливающих документов на землю, что только по выявленным случаям в г. Владимире привело к потерям доходов бюджета в сумме около 15 млн. руб.

Имеет место практика создания на земельных участках с категорией земель – земли сельскохозяйственного назначения и разрешенным использованием – для сельскохозяйственного производства – так называемых «родовых поместий». Как показала проверка, земельные участки используется не по целевому назначению, а для индивидуального жилищного строительства. Такая ситуация приводит не только к выпадающим доходам местных бюджетов, но и возникновению социального неравенства, недоверию к институтам государственного и муниципального управления. Например, в одном из муниципальных районов области физическому лицу, владеющему земельным участком размером 0,16 га с разрешенным использованием – для ведения личного подсобного хозяйства – начислен земельный налог в сумме 1377 руб., а лицу, владеющему участком размером 1,27 га с разрешенным использованием – для ведения сельскохозяйственного производства, на котором фактически построены жилые строения, расположенным в том же поселении, за тот же период начислен земельный налог в сумме всего 44 руб. Объем выпадающих доходов местного бюджета только одного муниципального образования по выявленным в ходе проверки случаям за 2015-2016 годы оценочно составил 8,4 млн. руб. Но что примечательно, именно эта территория является постоянным заемщиком как коммерческих, так и бюджетных кредитов. В этот период администрацией района привлечены бюджетные кредиты в сумме 46,6 млн.руб. и коммерческие кредиты в объеме 49,6 млн.руб.

В 2017 году по предложению Законодательного Собрания области нами было проведено контрольное мероприятие «Оценка эффективности предоставления муниципальным образованиям Владимирской области бюджетных кредитов из областного бюджета», в рамках которого был проведен анализ долговой политики муниципальных образований, а также оценивались действия областных структур, направленных на поддержку муниципалитетов в виде предоставления кредитных ресурсов. По итогам проверки нами сделан вывод, что администрацией области проводится взвешенная долговая политика, о чем свидетельствуют объективное планирование объемов бюджетных кредитов, отсутствие задолженности по бюджетным кредитам, сокращение муниципальных долговых обязательств по коммерческим кредитам, соблюдение органами местного самоуправления базовых показателей долговой устойчивости, определенных Бюджетным кодексом.

Тем не менее в ходе проверки были установлены случаи несоблюдения графика погашения бюджетных кредитов, превышения предельного объема расходов на обслуживание муниципального долга, принятия долговых обязательств, превышающих утвержденный предельный объем муниципального долга, что создает риски финансовой устойчивости бюджетов.

Напомню, что по инициативе Президента страны Владимира Владимировича Путина с 2018 года запущена программа реструктуризации бюджетных кредитов регионов. В этой связи органами государственной власти Владимирской области принято решение по оказанию в 2018 году дополнительной финансовой поддержки муниципальным бюджетам в части реструктуризации их задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным в более ранние периоды. Полагаем, что это решение позволит существенно оздоровить местные бюджеты, так как высвободившиеся средства, а это оценочно 236 млн.руб., можно будет направить на развитие муниципальных образований.

Завершая выступление, подчеркну, что Счетная палата области в рамках своих полномочий будет продолжать системный контроль за реализацией проводимой органами государственной власти и местного самоуправления региона долговой политики, исходя из того, что тема долговой нагрузки чрезвычайно актуальна на всех этапах бюджетного процесса.

Спасибо за внимание!

1. (пример: г. Владимира – в размере 50% от кадастровой стоимости в отношении земельных участков, предназначенных для размещения гаражей и автостоянок, для пенсионеров и лицам, достигшим возраста 60 и 55 лет) [↑](#footnote-ref-1)