



## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

УТВЕРЖДЕН

постановлением коллегии  
Контрольно-счетной палаты  
Республики Карелия  
от «21» декабря 2017 года № 27

### Отчет

#### о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия

**Наименование совместного экспертно-аналитического мероприятия:**  
«Анализ эффективности использования средств бюджета Республики Карелия, предоставленных бюджетам муниципальных образований в виде бюджетных кредитов в 2015–2016 годах» (с учетом информации контрольно-счетных органов муниципальных образований Республики Карелия) (далее – экспертно-аналитическое мероприятие).

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:**

Пункт 1.17 плана работы Контрольно-счетной палаты Республики Карелия (далее – Контрольно-счетная палата) на 2017 год.

**Цели экспертно-аналитического мероприятия:**

1. Оценка результативности и эффективности использования средств бюджета Республики Карелия, предоставленных бюджетам муниципальных образований в виде бюджетных кредитов, и влияния использования указанных средств на сбалансированность бюджетов муниципальных образований.

2. Оценка влияния финансовой помощи, предоставленной бюджетам муниципальных образований из бюджета Республики Карелия в виде бюджетных кредитов, на объем и структуру муниципального долга.

**Исследуемый период деятельности:** 2015-2016 годы.

**Объекты экспертно-аналитического мероприятия:**

1. Министерство финансов Республики Карелия.

2. Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований.

**Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:**  
с 10 апреля по 15 декабря 2017 года (с интервалами по служебной необходимости).

**Лица, проводившие экспертно-аналитическое мероприятие:**

руководитель мероприятия: А.В. Мелехова – аудитор Контрольно-счетной палаты;

исполнитель: Т.Г. Сологуб – инспектор Контрольно-счетной палаты.

**Метод проведения экспертно-аналитического мероприятия – анализ.**

**Информация, использованная в работе:**

При подготовке отчета использованы результаты внешних проверок годового отчета об исполнении бюджета Республики Карелия за 2015-2016 годы, информация по результатам экспертно-аналитических и контрольных мероприятий Контрольно-счетного комитета Беломорского муниципального района, Контрольно-счетной комиссии Кемского муниципального района, Контрольно-счетного органа Кондопожского муниципального района, Контрольно-счетного органа Костомукшского городского округа, Контрольно-счетного комитета Лахденпохского муниципального района, Контрольно-счетной палаты Петрозаводского городского округа, Контрольно-счетного управления Питкярантского муниципального района, Контрольно-счетного комитета Прионежского муниципального района, Контрольно-счетного органа Пряжинского национального муниципального района, Контрольно-счетного органа Пудожского муниципального района, Контрольно-счетного комитета Сегежского муниципального района, Контрольно-счетного комитета Сортавальского муниципального района, а также информация, полученная по запросам Контрольно-счетной палаты от Министерства финансов Республики Карелия, от администраций муниципальных образований «Калевальский национальный район», «Медвежьегорский муниципальный район», «Суоярвский район», «Олонецкий национальный муниципальный район», «Муезерский муниципальный район», «Лоухский муниципальный район».

**Краткая характеристика анализируемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов экспертно-аналитического мероприятия.**

В соответствии с Положением о Министерстве финансов Республики Карелия, утвержденным постановлением Правительства Республики Карелия от 8 октября 2010 года № 210-П (далее – Положение) Министерство финансов Республики Карелия (далее – Министерство) является органом исполнительной власти Республики Карелия, сферами деятельности которого является осуществление полномочий финансового органа, в том числе по проведению единой государственной бюджетной и налоговой политики, составлению и исполнению бюджета Республики Карелия (далее также – бюджет), контролю за организацией бюджетного процесса в Республике Карелия, исполнением бюджета Республики Карелия, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Карелия.

В соответствии с Положением Министерство в том числе:

осуществляет полномочия главного администратора доходов бюджета, администратора доходов бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного распорядителя и получателя средств бюджета;

предоставляет бюджетные кредиты местным бюджетам в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете.

В соответствии со статьями 4, 5 Закона Республики Карелия от 31 декабря 2009 года № 1354-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» (в редакции, действующей в анализируемом периоде) (далее – Закон о бюджетном процессе) Министр финансов Республики Карелия дает разрешение на предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам, а Министерство представляет Республику Карелия в договорах о предоставлении бюджетных кредитов, а также в правоотношениях, возникающих в связи с их заключением.

Исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований входят в структуру органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований исполняют следующие бюджетные полномочия:

обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов;

обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов;

обеспечивают управление муниципальным долгом;

осуществляют иные полномочия, определенные Бюджетным кодексом и (или) принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения.

В соответствии со статьей 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

**Цель 1: Оценка результативности и эффективности использования средств бюджета Республики Карелия, предоставленных бюджетам муниципальных образований в виде бюджетных кредитов, и влияния использования указанных средств на сбалансированность бюджетов муниципальных образований.**

## **1. Анализ результативности и эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия, связанной с предоставлением бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований**

### *Анализ нормативной правовой базы по вопросам предоставления бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований*

Статьей 93<sup>2</sup> Бюджетного кодекса определено, что при утверждении бюджета устанавливаются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, бюджетные ассигнования для их предоставления на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

В соответствии с Законами Республики Карелия от 18.12.2014 № 1851-ЗРК «О бюджете Республики Карелия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее – Закон о бюджете на 2015 год) и от 24 декабря 2015 года № 1968-ЗРК «О бюджете Республики Карелия на 2016 год» (далее – Закон о бюджете на 2016 год) бюджетные кредиты в 2015-2016 годах предоставляются бюджетам муниципальных районов и городских округов:

- 1) для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года;
- 2) для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, на срок до трех лет;
- 3) для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных районов и городских округов на срок до трех лет.

Плата за пользование бюджетными кредитами в анализируемом периоде установлена в следующих размерах:

- 1) для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных районов и городских округов – в размере одной третьей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей в период пользования бюджетным кредитом;
- 2) для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, – по ставке 0 процентов годовых.

Законом о бюджете на 2015 год объем бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов бюджетам муниципальных районов и городских округов на срок в пределах финансового года установлен в сумме 50 000,0 тыс. рублей, на срок, выходящий за пределы финансового года – в сумме 450 000,0 тыс. рублей.

Законом о бюджете на 2016 год установлен объем бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов бюджетам муниципальных районов и городских округов в сумме 100 000,0 тыс. рублей на срок в пределах финансового года, в сумме 400 000,0 тыс. рублей – на срок, выходящий за пределы финансового года.

В 2015-2016 годах предоставление муниципальными районами и городскими округами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита, уплате процентных платежей, предусмотренных договором о предоставлении бюджетного кредита, не требовалось.

В соответствии с частью 5 статьи 13 Закона о бюджете на 2015 год предоставление, использование и возврат бюджетных кредитов устанавливаются Правительством Республики Карелия.

В 2015 году действовали условия предоставления из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований Республики Карелия бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении указанных бюджетов, на частичное покрытие дефицитов местных бюджетов, на осуществление мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, на иные цели, предусмотренные законом Республики Карелия о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, а также использования и возврата предоставленных бюджетных кредитов, утвержденные постановлением Правительства Республики Карелия от 27.03.2008 № 75-П (в ред. от 28.01.2013) (далее – Условия предоставления бюджетных кредитов).

В соответствии с частью 5 статьи 14 Закона о бюджете на 2016 год предоставление, использование и возврат муниципальными районами и городскими округами бюджетных кредитов осуществляются в порядке, установленном Правительством Республики Карелия.

Постановлением Правительства Республики Карелия от 07.04.2016 № 127-П «О внесении изменений в постановления Правительства Республики Карелия от 27 марта 2008 года № 75-П внесены изменения в Условия предоставления бюджетных кредитов, в том числе слово «условия» заменено на слово «порядок».

Таким образом, в 2016 году действовал Порядок предоставления из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований Республики Карелия бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении указанных бюджетов, для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов, для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также использования и возврата предоставленных бюджетных кредитов, утвержденный постановлением Правительства Республики Карелия от 27.03.2008 № 75-П (в ред. от 07.04.2016) (далее – Порядок предоставления бюджетных кредитов).

В соответствии со статьей 14 Закона о бюджете на 2015 год реструктуризация обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам

муниципальных образований осуществляется на срок не более 24 месяцев в установленном Правительством Республики Карелия порядке, при исполнении ряда условий. Плата за реструктуризированные обязательства (задолженность) муниципальных образований по бюджетным кредитам на период действия соглашения о реструктуризации устанавливалась в размере одной второй действующей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

Статьей 15 Закона о бюджете на 2016 год установлены особенности реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований в 2016 году. Так, частью 2 данной статьи Закона о бюджете на 2016 год определено, что реструктуризация обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований, подлежащих погашению с 1 июня по 31 декабря 2016 года, осуществляется в форме предоставления отсрочки, рассрочки исполнения обязательств на 60 месяцев. Реструктуризация остальных обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований осуществляется на срок не более 24 месяцев. Плата за реструктуризированные обязательства (задолженность) муниципальных образований по бюджетным кредитам на период действия соглашения о реструктуризации установлена в размере 0,1 процента годовых.

Порядок проведения реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований (далее – Порядок реструктуризации обязательств) утвержден постановлением Правительства Республики Карелия от 22.03.2008 № 66-П.

С целью установления единого порядка взыскания остатков непогашенных кредитов местным бюджетам, включая проценты, штрафы и пени, приказом Министерства от 24.02.2009 № 63 утвержден Порядок взыскания остатков непогашенных кредитов местным бюджетам, включая проценты, штрафы и пени

*Анализ объема, структуры и динамики средств, предоставленных муниципальным образованиям в виде бюджетных кредитов*

В анализируемом периоде на основании обращений органов местного самоуправления в соответствии с заключенными с органами местного самоуправления договорами о предоставлении бюджетных кредитов из бюджета Республики Карелия предоставлены бюджетные кредиты 17 бюджетам муниципальных образований:

1) в 2015 году в объеме 467 220,0 тыс. рублей, в том числе:

для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года - 32 500,0 тыс. рублей (7,0 процента);

для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных районов и городских округов на срок до трех лет – 434 720,0 тыс. рублей (93,0 процента).

2) в 2016 году в объеме 443 111,0 тыс. рублей, в том числе:

для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года, – 53 800,0 тыс. рублей (12,1 процента);

для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных районов и городских округов на срок до трех лет – 389 311,0 тыс. рублей (87,9 процента).

Сведения о распределении предоставленных бюджетных кредитов между бюджетами муниципальных образований в 2015-2016 годах представлены в Приложении 2 к Отчету.

В 2015 году наибольший объем кредитов предоставлен бюджету Костомукшского городского округа по пяти заключенным договорам (69 300,0 тыс. рублей или 14,8 процента от общего объема предоставленных кредитов), наименьший – бюджету Лахденпохского муниципального района по одному договору на сумму 5 000,0 тыс. рублей (1,1 процента от общего объема предоставленных средств).

В 2016 году наибольший объем кредитов предоставлен бюджету Пудожского муниципального района по шести заключенным договорам (53 735,0 тыс. рублей, или 12,1 процента от общего объема предоставленных кредитов). Наименьший объем предоставлен бюджету Питкярантского района по одному договору на покрытие временного кассового разрыва в сумме 3 100,0 тыс. рублей (0,7 процента от общего объема предоставленных кредитов).

В анализируемом периоде не предоставлялись кредиты бюджету Лоухского муниципального района (обращений о предоставлении бюджетного кредита в Министерство не направлялось).

Согласно данным реестра предоставленных бюджетных кредитов за 2016 год муниципальными образованиями:

погашено бюджетных кредитов на общую сумму 176 923,0 тыс. рублей;

уплачено процентов за пользование бюджетными кредитами в общей сумме 24 459,567 тыс. рублей;

уплачено пени за нарушение сроков оплаты в общей сумме 3,495 тыс. рублей.

Сведения о наличии задолженности бюджетов муниципальных образований перед бюджетом Республики Карелия по предоставленным бюджетным кредитам представлены в Приложении 3 к Отчету.

По состоянию на 1 января 2015 года задолженность бюджетов муниципальных образований перед бюджетом Республики Карелия по предоставленным кредитам составила 447 210,6 тыс. рублей, в том числе по основному долгу – 446 327,4 тыс. рублей, по процентам – 883,2 тыс. рублей, по пеням – 0,03 тыс. рублей. Наибольшая сумма задолженности числится за Олонецким муниципальным районом (61 513,5 тыс. рублей, или 13,8 процента от общей суммы задолженности) и за Прионежским муниципальным районом (51 899,4 тыс. рублей, или 11,6 процента от общей суммы задолженности).

За 2015 год объем задолженности увеличился на 285 596,0 тыс. рублей (на 64,0 процента) и по состоянию на 1 января 2016 года составил

732 806,6 тыс. рублей, в том числе по основному долгу – 731 423,0 тыс. рублей, по процентам – 1 383,5 тыс. рублей, по пеням – 0,101 тыс. рублей. Наибольшая сумма задолженности числится за Олонецким муниципальным районом (80 449,4 тыс. рублей, или 11,0 процента от общей суммы задолженности) и за Костомукшским городским округом (73 358,1 тыс. рублей, или 10,0 процента от общей суммы задолженности).

За 2016 год объем задолженности увеличился на 266 920,939 тыс. рублей (на 36,4 процента) и по состоянию на 1 января 2017 года составил 999 727,6 тыс. рублей, в том числе по основному долгу – 997 611,0 тыс. рублей (увеличился на 36,4 процента), по процентам – 2 116,6 тыс. рублей (увеличился на 53,0 процента). Наибольшая сумма задолженности числится за Петрозаводским городским округом (111 012,5 тыс. рублей, или 11,1 процента) и за Олонецким муниципальным районом (108 201,8 тыс. рублей, или 10,8 процента).

При этом по состоянию на 1 января 2017 года задолженность (в общей сумме 999 727,6 тыс. рублей) числится по бюджетным кредитам, предоставленным:

для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, – на сумму 10 808,9 тыс. рублей (в том числе по основному долгу в сумме 10 778,0 тыс. рублей – бюджеты Беломорского, Сортавальского, Питкярантского и Пряжинского муниципальных районов);

для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных районов и городских округов – на сумму 987 818,7 тыс. рублей;

для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, – на сумму 1 100,0 тыс. рублей (бюджет Муезерского муниципального района).

Данные реестра предоставленных бюджетных кредитов в части задолженности на начало и конец отчетного периода соответствуют данным бухгалтерского учета и бюджетной отчетности Министерства. Задолженность местных бюджетов перед бюджетом Республики Карелия подтверждена актами сверки с муниципальными образованиями.

*Оценка соблюдения установленного порядка предоставления бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований и проведения реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований*

В соответствии с пунктом 2 Условий предоставления бюджетных кредитов (в 2015 году) и пунктом 2 Порядка предоставления бюджетных кредитов (в 2016 году) получателями бюджетных кредитов являются местные бюджеты, определенные законом Республики Карелия о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, удовлетворяющие требованиям, установленным пунктом 7 Условий предоставления бюджетных кредитов и

Порядка предоставления бюджетных кредитов соответственно, при условии представления администрациями соответствующих муниципальных образований обращений на получение бюджетных кредитов.

Объемы выданных бюджетных кредитов определяются по установленным формулам (пункты 3 и 8 Условий предоставления бюджетных кредитов (в 2015 году) и Порядка предоставления бюджетных кредитов (в 2016 году)).

В 2015 году пунктом 7 Условий предоставления бюджетных кредитов установлено, что бюджетные кредиты предоставляются при выполнении следующих условий:

а) отсутствие просроченной задолженности по денежным обязательствам перед бюджетом Республики Карелия, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности);

б) соблюдение требований бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе в части предельного размера муниципального долга и предельного размера дефицита местного бюджета в соответствии с отчетом об исполнении местного бюджета за последний отчетный год и решением о местном бюджете на текущий финансовый год;

в) наличие обоснованных источников погашения бюджетного кредита, исходя из оценки ожидаемого исполнения местного бюджета на текущий финансовый год;

г) представление обращения.

В 2016 году условие о соблюдении требований в части предельного размера дефицита местного бюджета исключено из пункта 7 Порядка предоставления бюджетных кредитов Постановлением Правительства Республики Карелия от 07.04.2016 № 127-П «О внесении изменений в постановления Правительства Республики Карелия от 27 марта 2008 года № 75-П и от 22 марта 2008 года № 66-П».

В соответствии с пунктом 6 Условий предоставления бюджетных кредитов (2015 год) и пунктом 6 Порядка предоставления бюджетных кредитов (2016 год) обращение рассматривается в Министерстве при предоставлении следующих документов и материалов:

а) обоснования необходимости выделения средств;

б) сведений о поступивших доходах и произведенных расходах за истекший период финансового года, прогноза по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита местного бюджета по форме, определенной Министерством;

в) предложений по источникам и срокам возврата бюджетного кредита;

г) муниципальных правовых актов представительного органа муниципального образования, подтверждающих право на осуществление муниципального внутреннего заимствования в форме бюджетного кредита;

д) выписки из сводной бюджетной росписи местного бюджета в части источников финансирования дефицита местного бюджета, подтверждающей наличие плановых ассигнований на возврат ранее полученных из бюджета Республики Карелия бюджетных кредитов;

е) предложений по обеспечению исполнения обязательства по возврату бюджетного кредита, уплате процентных и иных платежей, предусмотренных договором (соглашением), в случае если иное не предусмотрено бюджетным законодательством.

В ходе анализа полноты предоставления в Министерство указанных сведений установлено следующее:

в обращениях муниципальных районов и городских округов в ряде случаев не представлены предложения по источникам и срокам возврата бюджетного кредита;

в ряде случаев документы фактически были представлены позже момента принятия Министерством решения о предоставлении кредита и заключения договора (то есть решение принималось при отсутствии полного пакета документов).

Так, например, обращение Администрации Пряжинского национального муниципального района зарегистрировано в Министерстве 1 сентября 2016 года, в то же время приказ о предоставлении бюджетного кредита датирован 26 августа 2016 года, договор заключен 29 августа 2016 года.

Обращение Администрации муниципального образования «Суоярвский район» зарегистрировано в Министерстве 19 сентября 2016 года, в то же время приказ о предоставлении бюджетного кредита датирован 14 сентября 2016 года.

Несмотря на указанные факты, обращения муниципальных образований были рассмотрены Министерством и приняты решения о предоставлении кредита, что создало риск возникновения необоснованного предоставления бюджетных кредитов и, соответственно, невозврата средств бюджета Республики Карелия в установленные сроки.

Пунктом 6 Порядка предоставления бюджетных кредитов предусмотрено, что по результатам рассмотрения обращения Министерство готовит заключение о выделении бюджетного кредита, предложения по объему бюджетного кредита, о целях его использования и сроках возврата или мотивированный ответ об отказе в предоставлении бюджетного кредита. Конкретная форма заключения о выделении бюджетного кредита и мотивированного ответа об отказе правовым актом не закреплена. В качестве заключений представлены документы, которые по своему содержанию являются докладными записками на имя Министра финансов Республики Карелия. В указанных докладных записках в ряде случаев отсутствуют:

соответствующие расчеты объема бюджетного кредита по формулам, установленным пунктами 3 и 8 Порядка предоставления бюджетных кредитов;

расчет и анализ показателей, применяемых для определения размера бюджетного кредита, в том числе анализ показателей исполнения бюджета за последний отчетный период и прогноза исполнения бюджета;

анализ ожидаемого исполнения бюджета соответствующего муниципального района.

Также следует отметить, что в указанных докладных записках отсутствуют предложения по поводу графиков возврата бюджетных кредитов.

Установлено, что единый подход к вопросу формирования указанных графиков у Министерства отсутствовал, сроки и сумма возврата по муниципальным районам различны: по одним муниципальным районам графиками возврата предусмотрены ежемесячные равномерные платежи, начиная с момента заключения договора, а по другим районам предусмотрен, например, разовый или двухразовый платеж с отсрочкой на определенный срок.

Так, например, графиками возврата бюджетных кредитов, предоставленных в 2016 году бюджетам Пряжинского муниципального района и Костомукшского городского округа, предусмотрено равномерное гашение кредита равными суммами в течение трех лет. В то же время по бюджетным кредитам, предоставленным бюджетам Пудожского, Кемского, Кондопожского, Сортавальского муниципальных районов, предусмотрены возвраты кредита разными суммами по годам и с отсрочкой платежа до 2019-2021 годов.

В Приложениях 4 и 5 к Отчету представлено распределение по периодам погашения муниципальными образованиями (выборочно по 13 муниципальным образованиям) задолженности по кредитам, образовавшейся по состоянию на 1 января 2017 года. Приведенные данные показывают, что «пиковая» нагрузка на бюджеты муниципальных образований по возврату задолженности по бюджетным кредитам, образовавшейся перед бюджетом Республики Карелия по состоянию на 1 января 2017 года, приходится на 2018 год, когда муниципальным образованиям необходимо будет погасить 42,4 процента долговых обязательств без учета задолженности по новым заимствованиям и задолженности по кредитам, полученным от кредитных организаций. Данный факт свидетельствует о неравномерной нагрузке на муниципальные бюджеты и о наличии риска по невозврату имеющейся задолженности. С целью снижения указанных рисков необходимо принятие мер по формированию графиков, предусматривающих обоснованное распределение платежей по погашению задолженности по бюджетным кредитам с учетом имеющейся долговой нагрузки на местные бюджеты.

В заключениях Министерства о выделении бюджетных кредитов и решениях о предоставлении бюджетных кредитов, оформляемых приказами Министерства, расчеты и обоснования для установления соответствующего графика платежей не представлены, что позволяет сделать вывод об отсутствии единой методологии при установлении графика расчетов по бюджетным кредитам для различных муниципальных образований.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия также установлено следующее.

В анализируемом периоде от администрации Костомукшского городского округа в адрес Министерства направлялись письменные обращения о рассмотрении возможности выделения бюджетного кредита на покрытие временных кассовых разрывов (от 17.12.2015 и от 12.04.2016). Ответы на обращения администрации Костомукшского городского округа от Министерства не поступали (направление мотивированных ответов об отказе предусмотрено

пунктом 6 Условий предоставления бюджетных кредитов (в 2015 году) и пунктом 6 Порядка предоставления бюджетных кредитов (в 2016 году)).

Отмечаем, что в 2017 году дважды вносились изменения в Порядок предоставления бюджетных кредитов (постановления Правительства Республики Карелия от 13.03.2017 № 86-П, от 01.08.2017 № 268-П). Исключены такие условия предоставления бюджетных кредитов, как соблюдение требований бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе в части предельного размера муниципального долга и предельного размера дефицита местного бюджета, в соответствии с отчетом об исполнении местного бюджета за последний отчетный год и решением о местном бюджете на текущий финансовый год, а также наличие обоснованных источников погашения бюджетного кредита, исходя из оценки ожидаемого исполнения местного бюджета на текущий финансовый год. Кроме того, к обращению получателей бюджетных кредитов не требуются предложения по источникам возврата бюджетного кредита.

По мнению Контрольно-счетной палаты, условия предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам, определенные в Порядке предоставления бюджетных кредитов (в ред. от 01.08.2017) создают риски невыполнения основных задач бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, а именно, поддержание сбалансированности местных бюджетов и стимулирование органов местного самоуправления к сокращению уровня дефицита бюджета и объема муниципального долга (к соблюдению финансовой дисциплины).

За 2015 год проведена реструктуризация обязательств (задолженности) бюджетов трех муниципальных образований по бюджетным кредитам, полученным из бюджета Республики Карелия, на общую сумму 24 854,0 тыс. рублей.

В соответствии с пунктом 3 Порядка реструктуризации обязательств (в ред. от 28.01.2013) в 2015 году реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам осуществлялась при обеспечении органами местного самоуправления условий, установленных Законом о бюджете на 2015 год, а именно:

отсутствие задолженности по оплате труда работникам муниципальных учреждений;

сокращение задолженности по начислениям на выплаты по оплате труда работникам муниципальных учреждений и оплате коммунальных услуг муниципальными учреждениями;

разработка и реализация мер, направленных на финансовое оздоровление муниципальных финансов.

В соответствии с пунктом 10 Порядка реструктуризации обязательств (в ред. от 28.01.2013) условия реструктуризации задолженности подлежали включению в соглашения с соответствующим органом местного самоуправления о реструктуризации задолженности.

За 2016 год проведена реструктуризация обязательств (задолженности) бюджетов 15 муниципальных образований по бюджетным кредитам, полученным из бюджета Республики Карелия, на общую сумму 127 210,0 тыс. рублей.

Решения о реструктуризации обязательств (задолженности) бюджетов муниципальных образований оформлены приказами Министерства.

В соответствии с пунктом 3 Порядка реструктуризации обязательств (в ред. от 07.04.2016) в 2016 году реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам осуществлялась при обеспечении органами местного самоуправления условий, установленных Законом о бюджете на 2016 год.

В соответствии с первоначальной редакцией статьи 15 Закона о бюджете на 2016 год (ред. от 24.12.2015) реструктуризация обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований, выданным для покрытия временных кассовых разрывов, возникших при исполнении бюджетов муниципальных образований, частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных образований, осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, осуществляется в установленном Правительством Республики Карелия порядке при условии:

отсутствия задолженности по оплате труда работникам муниципальных учреждений;

сокращения задолженности по начислениям на выплаты по оплате труда работникам муниципальных учреждений и оплате коммунальных услуг муниципальными учреждениями.

Законом Республики Карелия от 23.06.2016 № 2029-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О бюджете Республики Карелия на 2016 год» (далее – Закон Республики Карелия от 23.06.2016 № 2029-ЗРК) внесены изменения в статью 15 Закона о бюджете на 2016 год, а именно, исключены условия реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетным кредитам муниципальных образований.

В соответствии с пунктом 4 Порядка реструктуризации обязательств (в ред. от 07.04.2016) основанием для рассмотрения вопроса о реструктуризации задолженности является обращение уполномоченного органа местного самоуправления, предоставленное в Министерство. Пунктом 5 Порядка реструктуризации обязательств определен перечень документов, прилагаемых к обращению.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены случаи проведения в 2016 году реструктуризации при отсутствии полного пакета документов (поступал в Министерство позже заключения соглашения о реструктуризации) (реструктуризация обязательств Костомукшского городского округа и Сегежского муниципального района).

Принятие решения о реструктуризации бюджетного кредита при отсутствии заявления и полного пакета обосновывающих документов создает риск допущения необоснованной реструктуризации обязательств.

Кроме того, в 2016 году имели место случаи направления обращения о проведении реструктуризации в Министерство с нарушением сроков, установленных пунктом 17 Порядка предоставления бюджетных кредитов (не позднее, чем за четырнадцать дней до наступления срока погашения) (обращения Администраций Беломорского и Кемского муниципальных районов).

В соответствии с Порядком реструктуризации обязательств реструктуризация задолженности производится в форме предоставления отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, а также прекращения первоначального обязательства с заменой его другим обязательством между теми же лицами, предусматривающими иной предмет или способ исполнения.

В случае отсутствия возможности своевременного погашения бюджетного кредита органы местного самоуправления не позднее чем за четырнадцать календарных дней до наступления срока погашения бюджетного кредита направляют в Министерство письменное обращение о реструктуризации обязательств (задолженности) местного бюджета.

В случае принятия решения о реструктуризации задолженности между Министерством и соответствующим органом местного самоуправления заключается соглашение о реструктуризации задолженности с приложением графика погашения указанной задолженности.

Несмотря на предусмотренный порядок, в ряде случаев Министерством вместо заключения соглашения о реструктуризации обязательств были заключены дополнительные соглашения к договорам о предоставлении бюджетного кредита, которыми изменен график возврата бюджетного кредита в части сроков погашения кредитов. Например, в договоре о предоставлении бюджетного кредита от 16.06.2014 с Администрацией муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» со сроком гашения с января 2016 года по май 2017 года дополнительным соглашением от 15.02.2016 перенесен срок гашения кредита с марта 2017 года по май 2017 года с изменением размера ежемесячного платежа.

Таким образом, фактически задолженность реструктуризирована путем предоставления для Администрации муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» отсрочки исполнения обязательств.

Так же установлены многочисленные случаи изменения графиков возврата бюджетного кредита в пределах срока, установленного договором, путем заключения сторонами дополнительного соглашения к договору.

Отмечаем, что возможность заключения дополнительных соглашений с муниципальными образованиями с целью изменения графиков возврата платежей по выданным бюджетным кредитам не предусмотрена Порядком предоставления бюджетных кредитов.

По состоянию на 1 января 2017 года на учете Министерства числится задолженность по договору о предоставлении бюджетного кредита от 08.10.2015, заключенному с Администрацией Костомукшского городского округа, в сумме 10 000,0 тыс. рублей. Срок возврата кредита согласно графику платежей – 31 марта 2016 года (разовый платеж в сумме 10 000,0 тыс. рублей).

Администрация Костомукшского городского округа направила обращение в Министерство от 02.03.2016 о реструктуризации задолженности по бюджетному кредиту в сумме 10 000,0 тыс. рублей в форме предоставления отсрочки исполнения обязательств до 2018 года. В нарушение пункта 5 Порядка реструктуризации обязательств к обращению не были приложены документы, необходимые для обращения о проведении реструктуризации.

Между сторонами договора было заключено дополнительное соглашение от 22.03.2016 к договору от 08.10.2015 о предоставлении из бюджета Республики Карелия бюджетного кредита бюджету муниципального образования «Костомукшский городской округ», которым срок возврата кредита был перенесен на 30 ноября 2016 года (разовый платеж в сумме 10 000,0 тыс. рублей). Фактически путем предоставления отсрочки была проведена реструктуризация обязательств местного бюджета.

В июне 2016 года на основании обращения Администрации Костомукшского городского округа была проведена очередная реструктуризация обязательств в сумме 10 000,0 тыс. рублей и заключено соглашение от 27.06.2016, которым предусмотрен срок возврата кредита – с 31.01.2019 по 20.12.2019 (равными долями).

Таким образом, в анализируемом периоде требования Условий предоставления бюджетных кредитов, Порядок предоставления бюджетных кредитов и Порядка реструктуризации обязательств Министерством в полной мере не соблюдались.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены факты, когда срок возврата бюджетного кредита, выданного для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года, в результате заключения дополнительных соглашений к договору, неоднократного проведения реструктуризации путем заключения нескольких соглашений, а также заключения дополнительных соглашений к соглашениям о реструктуризации, в итоге продлевался на 5-7 лет.

Так, например, договор о предоставлении бюджетного кредита в сумме 6 000,0 тыс. рублей бюджету Сортавальского муниципального района на покрытие временного кассового разрыва заключен 24 апреля 2014 года со сроком возврата в течение 2014 года несколькими платежами. К нему заключено дополнительное соглашение от 22.07.2014, которым внесены изменения в график платежей и фактически предусмотрена отсрочка обязательств на конец 2014 года. Затем на основании соглашения от 26.12.2014 проведена реструктуризация обязательств и установлен срок возврата кредита – 2015-2016 годы (ежемесячными равномерными платежами). В августе 2015 года к указанному соглашению о реструктуризации заключено дополнительное соглашение от 20.08.2015, которым часть платежа по возврату кредита перенесена с 2015 года на 2016 год. В 2016 году повторно проведена реструктуризация части обязательств по рассматриваемому договору от 2014 года путем заключения соглашения о реструктуризации от 24.06.2016, согласно которому срок возврата

кредита перенесен на январь-май 2021 года. В результате, срок возврата бюджетного кредита на покрытие временного кассового разрыва, предоставленного из бюджета Республики Карелия в апреле 2014 года, продлился на 7 лет.

Также в результате проведения реструктуризации в июне 2016 года сроки возврата бюджетных кредитов, предоставленных на покрытие временного кассового разрыва бюджетам Беломорского муниципального района (договор 04.04.2016) и Питкярантского муниципального района (договор от 27.05.2016), были перенесены на 2019-2021 годы и на 2020-2021 годы соответственно, то есть на 5 лет.

В сентябре 2015 года проведена реструктуризация задолженности Пряжинского национального муниципального района по договору от 27.08.2015, сроки возврата кредита продлены до 2017 года.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса временный кассовый разрыв - прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Ситуация, когда администрация муниципального образования через один-два месяца после получения бюджетного кредита, предоставленного на покрытие временного кассового разрыва (не осуществив ни одного платежа в соответствии с графиком возврата), обращается в Министерство с заявлением об осуществлении реструктуризации задолженности, свидетельствует о низком качестве бюджетного планирования в части прогнозирования временных кассовых разрывов в муниципальном образовании и (или) о неосуществлении должной проверки Министерством условия о наличии обоснованных источников погашения бюджетного кредита, исходя из оценки ожидаемого исполнения местного бюджета на текущий финансовый год (при принятии решения о предоставлении указанного кредита).

Как отмечалось ранее, в 2017 году такое условие предоставления бюджетного кредита, как наличие обоснованных источников погашения бюджетного кредита, исходя из оценки ожидаемого исполнения местного бюджета на текущий финансовый год, вообще исключено из Порядка предоставления бюджетных кредитов.

Проведение реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, выданным на покрытие временных кассовых разрывов, привело тому, что фактически средства были использованы муниципальными образованиями на частичное погашение дефицита бюджетов муниципальных образований в соответствующем финансовом году.

*Анализ условий договоров (соглашений), заключенных с муниципальными образованиями о предоставлении бюджетных кредитов, о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам*

В ходе анализа условий договоров о предоставлении бюджетных кредитов, заключенных Министерством с администрациями муниципальных районов (далее – договоры) в 2015-2016 годах, установлено следующее.

В соответствии с договорами бюджетные кредиты предоставлены на частичное покрытие дефицита бюджета муниципальных образований или для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года.

Возврат бюджетного кредита осуществляется согласно графику, согласованному сторонами договора.

Плата за пользование кредитными средствами установлена в размере 1/3 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. Уплата процентов за пользование бюджетным кредитом осуществляется ежемесячно до 10 числа каждого месяца, следующего за отчетным, до 20 января (включительно) за пользование бюджетным кредитом в декабре и на дату полного погашения кредита.

В большинстве договоров содержатся условия о направлении использования средств – на выплату заработной платы, начислений на заработную плату или на оплату коммунальных услуг (платежей по теплоснабжению).

Таким образом, при заключении договоров на предоставление средств для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных образований Министерством фактически устанавливаются конкретные цели (направления) использования средств бюджетных кредитов.

Пунктом 3.2 договоров предусмотрено, что администрации муниципальных районов (заемщики) обязуются обеспечить выполнение ряда условий, в том числе:

своевременную выплату заработной платы с начислениями работникам муниципальных учреждений;

своевременную оплату коммунальных услуг муниципальными учреждениями и недопущение роста просроченной кредиторской задолженности;

недопущение роста заработной платы муниципальных служащих муниципального района выше темпов, предусмотренных на уровне Республики Карелия;

ежеквартально и не позднее, чем через 15 дней по истечении отчетного периода, направлять в Министерство информацию о выполнении условий.

Описанные выше условия содержатся во всех договорах.

Вместе с тем, в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлены случаи включения в пункт 3.2 договоров дополнительных условий

(установленных исключительно для конкретного муниципального образования), в частности:

договор от 20.09.2016 с Администрацией Кемского муниципального района на сумму 5 000,0 тыс. рублей содержит обязательство заемщика по направлению на оплату коммунальных услуг не менее 20 процентов от собственных доходов. Отмечаем, что заключенный той же датой договор о предоставлении бюджетного кредита бюджету Суоярвского муниципального района на аналогичные расходы (оплату коммунальных услуг) такого условия не содержит;

договор от 16.03.2015 на сумму 11 170,0 тыс. рублей с Администрацией Калевальского муниципального района содержит условие о направлении средств на погашение задолженности по бюджетным кредитам, подлежащим погашению в 2015 году и о выполнении отношения показателя просроченной кредиторской задолженности по исполнению бюджетных обязательств муниципального образования к объему собственных доходов местного бюджета не менее 30 процентов;

договор от 23.12.2016 с Администрацией Муезерского муниципального района на сумму 19 000,0 тыс. рублей содержит обязательство направления средств бюджетного кредита на оплату задолженности за 2016 год во внебюджетные фонды и на погашение коммерческого кредита;

договор от 25.05.2016 на сумму 11 000,0 тыс. рублей с Администрацией муниципального образования «Суоярвский район» содержит условие направления средств бюджетного кредита на погашение просроченной кредиторской задолженности по оплате коммунальных услуг муниципальных учреждений в объеме 8 000,0 тыс. рублей и по начислениям на оплату труда муниципальных учреждений в объеме 3 000,0 тыс. рублей, при этом в договоре содержится обязательство последующего направления в Министерство реестра платежей, подтверждающего направления перечисления средств. В то же время, договор от 01.08.2016 на сумму 2 900,0 тыс. рублей с Администрацией Калевальского района также содержит условие о направлении средств бюджетного кредита в указанной сумме на погашение кредиторской задолженности по оплате муниципальными учреждениями коммунальных услуг, но предоставление реестра платежей не предполагается;

договор от 11.08.2016 на сумму 4 500,0 тыс. рублей с Администрацией Лахденпохского муниципального района содержит условие направления средств бюджетного кредита на оплату муниципальными учреждениями коммунальных услуг в объеме 1 000,0 тыс. рублей и на реализацию Региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в объеме 3 500,0 тыс. рублей;

договор от 29.08.2016 на сумму 5 300,0 тыс. рублей с Администрацией Пряжинского национального муниципального района содержит условие направления средств бюджетного кредита на погашение задолженности по заработной плате и страховым взносам на заработную плату в объеме

4 500,0 тыс. рублей и на ремонт школьного автотранспорта и приобретение ГСМ 800,0 тыс. рублей.

Установлен случай включения в договор обязанности перечисления Министерством средств бюджетного кредита только при условии предоставления заявок на основании документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств (в том числе при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для исполнения расходных обязательств муниципального образования) (пункт 3.1 договора от 08.10.2015 на сумму 10 000,0 тыс. рублей с Администрацией Костомукшского городского округа).

Анализ вышеописанных случаев позволяет сделать вывод о том, что в исследуемом периоде Министерством применялись разные подходы к установлению условий для муниципальных образований; при этом отсутствует прозрачность в выборе того или иного подхода.

Контрольно-счетная палата акцентирует внимание на следующем.

Пункт 3 статьи 93<sup>3</sup> Бюджетного кодекса определяет, что предоставление, использование и возврат муниципальными образованиями бюджетных кредитов, полученных из бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Законом о бюджетном процессе установление порядка предоставления, использования и возврата муниципальными образованиями бюджетных кредитов, полученных из бюджета, отнесено к бюджетным полномочиям Правительства Республики Карелия. Пунктом 7 Порядка предоставления бюджетных кредитов (в ред. от 07.04.2016) установлен перечень условий предоставления бюджетных кредитов.

В связи с этим включение Министерством в договоры положений, предусматривающих дополнительные условия предоставления бюджетных кредитов, не соответствует бюджетному законодательству.

При наличии необходимости установления дополнительных условий предоставления бюджетных кредитов следует закрепить их в нормативном правовом акте Правительства Республики Карелия.

Нецелевое использование финансовыми органами (главными распорядителями (распорядителями) и получателями средств бюджета средств бюджетных кредитов, нарушения условий предоставления бюджетных кредитов, предоставленных одному бюджету бюджетной системы Российской Федерации из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации, неперечисление либо несвоевременное перечисление финансовым органом платы за пользование бюджетным кредитом, а также невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита финансовыми органами согласно статьям 306<sup>4</sup> - 306<sup>7</sup> Бюджетного кодекса являются бюджетными нарушениями, за совершение которых главой 30 Бюджетного кодекса предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Приказом Министерства от 30.12.2016 № 613 утвержден Порядок исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения (далее – Порядок исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения).

В соответствии с пунктом 7 Порядка исполнения решения о применении бюджетных мер принуждения решение Министерства о бесспорном взыскании суммы средств, предоставленных из бюджета Республики Карелия бюджету муниципального образования, платы за пользование ими, и (или) пеней за несвоевременный возврат средств бюджета Республики Карелия или решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия (за исключением субвенций) принимается в том числе в случаях:

нецелевого использования финансовым органом (главным распорядителем (распорядителем) и получателем средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты из бюджета Республики Карелия) межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также кредитов бюджету муниципального образования, полученных из бюджета Республики Карелия;

невозврата либо несвоевременного возврата бюджетного кредита из бюджета Республики Карелия финансовыми органами муниципальных образований;

неперечисления либо несвоевременного перечисления финансовыми органами муниципальных образований платы за пользование бюджетным кредитом из бюджета Республики Карелия;

нарушения финансовыми органами муниципальных образований условий предоставления бюджетного кредита, предоставленного из бюджета Республики Карелия, если это действие не связано с нецелевым использованием бюджетных средств.

Вместе с тем, в анализируемом периоде условиями заключенных договоров о предоставлении бюджетного кредита, в том числе, предусмотрено право Министерства (пункт 4.1):

в случае невыполнения Заемщиком условий, предусмотренных в пункте 3.2 принять решение о взыскании остатка непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местный бюджет;

в случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, принять решение о взыскании остатка непогашенного кредита за счет дотации местному бюджету, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

Отмечаем, что в соответствии с бюджетным законодательством данные меры является обязанностью, а не правом Министерства.

В рассматриваемой ситуации в случае совершения муниципальным образованием бюджетного нарушения, предусмотренного статьями 306<sup>4</sup> - 306<sup>7</sup>

Бюджетного кодекса, возникает неопределенность при реализации Министерством права применения бюджетных мер принуждения и, как следствие, риск непривлечения муниципального образования к ответственности.

В соответствии с пунктами 9, 10 Порядка реструктуризации обязательств (в ред. от 28.01.2013 и от 07.04.2016) в случае принятия решения о реструктуризации задолженности между Министерством и соответствующим органом местного самоуправления заключается соглашение о реструктуризации задолженности (далее – соглашение о реструктуризации), которое должно предусматривать:

- форму реструктуризации;
- график погашения задолженности, предусматривающий осуществление платежей;
- сроки проведения реструктуризации задолженности;
- условия реструктуризации задолженности, предусмотренные пунктом 3 Порядка реструктуризации обязательств (в анализируемом периоде определенные Законом о бюджете на 2015 год и Законом о бюджете на 2016 год).

Постановлением Правительства Республики Карелия от 11.08.2016 № 297-П «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Карелия от 22 марта 2008 года № 66-П» внесены изменения в статью 10 Порядка реструктуризации обязательств, а именно, обязательное включение в соглашение о реструктуризации «условий реструктуризации» заменено на включение раздела «обязательство сторон».

В ходе анализа условий соглашений о реструктуризации, заключенных Министерством в 2015-2016 годах, установлено следующее.

Предметом соглашений о реструктуризации, заключенных Министерством, является рассрочка исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита. Анализ указанных соглашений показал, что фактически соглашениями предоставляется не рассрочка исполнения обязательств, а отсрочка («кредитные каникулы»), дающая заемщику не осуществлять платежи по кредиту в течение некоторого времени.

В результате, имеет место несоответствие между указанной в соглашениях формой реструктуризации и условиями, предусмотренными соглашениями.

Соглашения о реструктуризации заключались с начислением процентов за пользование реструктуризированной задолженностью в размере 0,1 процента годовых, погашение реструктуризированной задолженности производилось муниципальными образованиями в соответствии с графиками возвратов (срок – не более 24 месяцев).

В 2015 году проведена реструктуризация задолженности бюджетов Медвежьегорского муниципального района, Олонецкого и Пряжинского национальных муниципальных районов.

Соглашения о реструктуризации, заключенные с администрациями указанных муниципальных образований, содержат обязательства заемщика, в том числе:

а) в течение срока действия соглашения о реструктуризации обеспечить:

отсутствие по состоянию на каждое 1-е число месяца т.г. просроченной задолженности бюджета муниципального образования по выплате заработной платы работникам муниципальных учреждений и начислениям на оплату труда;

своевременную оплату коммунальных услуг муниципальных учреждений и недопущение роста просроченной кредиторской задолженности;

сокращение объема просроченной кредиторской задолженности на конец отчетного периода текущего финансового года по сравнению с началом финансового года;

недопущение роста заработной платы муниципальных служащих муниципального района выше темпов, предусмотренных на уровне Республики Карелия.

б) разработка и представление перечня мероприятий, направленных на финансовое оздоровление муниципальных финансов.

Фактически в раздел 3 «Обязанности сторон» соглашений о реструктуризации включены условия реструктуризации задолженности, при этом их перечень расширен по сравнению с перечнем, утвержденным статьей 14 Закона о бюджете на 2015 год.

В соответствии с пунктом 4.3 соглашений в случае неисполнения заемщиком любого из обязательств кредитор вправе расторгнуть соглашение о реструктуризации в одностороннем порядке.

В 2016 году соглашения о реструктуризации задолженности по выданным бюджетным кредитам заключались Министерством с администрациями 15 муниципальных образований Республики Карелия.

Как отмечалось ранее, Законом Республики Карелия от 23.06.2016 № 2029-ЗРК внесены изменения в Закон о бюджете на 2016 год, в том числе исключен пункт, определяющий условия реструктуризации задолженности муниципальных образований по бюджетным кредитам. Основная часть заключенных соглашений о реструктуризации датирована 24.06.2016, соответственно, условий реструктуризации обязательств не содержит.

В соответствии с пунктом 10 статьи 93<sup>2</sup> Бюджетного кодекса условия реструктуризации обязательств (зadolженности) по бюджетному кредиту устанавливаются соответствующими законами о бюджете и принятыми в соответствии с ними актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В Порядке реструктуризации обязательств (в ред. от 09.03.2017) условия не установлены, а определено, что условия предусматриваются соглашением, заключаемым между Министерством и соответствующим органом местного самоуправления. Тем самым, условия реструктуризации устанавливаются не нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а фактически определяются Министерством в соглашениях.

## **2. Анализ результативности и эффективности использования средств бюджета Республики Карелия, предоставленных муниципальным образованиям в виде бюджетных кредитов**

*Анализ проблем обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований и причин роста задолженности бюджетов муниципальных образований перед бюджетом Республики Карелия по бюджетным кредитам*

В 2015-2016 годах бюджеты муниципальных образований формировались и исполнялись в условиях высокой зависимости от финансовой помощи из бюджета Республики Карелия, в том числе в виде бюджетных кредитов.

В анализируемом периоде доходы муниципальных образований не обеспечивали необходимый объем ресурсов для решения задач социального и экономического развития муниципальных районов и городских округов. Сложившаяся низкая положительная (или отрицательная) динамика роста собственных доходов с одновременным увеличением расходов бюджетов муниципальных образований в части выполнения социальных обязательств, в том числе в рамках исполнения «майских» указов Президента Российской Федерации, предопределили исполнение местных бюджетов с дефицитом и, как следствие, рост муниципального долга и расходов на его обслуживание. В анализируемом периоде только бюджет Лоухского муниципального района исполнялся без привлечения заемных средств (муниципальный долг отсутствует).

В период 2015-2016 годов общий объем муниципального долга по Республике Карелия вырос с 2 544 744,4 тыс. рублей на 01.01.2015 до 3 893 889,1 тыс. рублей на 01.01.2017 или на 53,0 процента (Приложение 6 к Отчету).

Практически во всех муниципальных образованиях отмечаются высокие темпы роста объема муниципального долга в расчете на 1 жителя (Приложение 7 к Отчету). Так, в Пряжинском национальном муниципальном районе указанный показатель вырос с 1,7 тыс. рублей на 01.01.2015 до 5,76 тыс. рублей на 01.01.2017 (в 3,4 раза), в Кемском муниципальном районе – с 0,99 тыс. рублей на 01.01.2015 до 4,33 тыс. рублей на 01.01.2017 (в 4,4 раза), в Пудожском муниципальном районе – с 1,23 тыс. рублей на 01.01.2015 до 5,96 тыс. рублей на 01.01.2017 (в 4,8 раза).

По состоянию на 01.01.2017 максимальное значение объема муниципального долга в расчете на 1 жителя достигается по Калевальскому национальному району (11,61 тыс. рублей), по Костомукшскому и Петрозаводскому городским округам (11,12 тыс. рублей и 7,81 тыс. рублей соответственно) и по Муезерскому муниципальному району (9,08 тыс. рублей).

В ходе анализа соотношения темпов роста налоговых и неналоговых доходов и темпов роста объемов муниципального долга бюджетов муниципальных образований установлено, что в 2015-2016 годах наращивание

объема муниципального долга происходило быстрее роста налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований. В большинстве муниципальных образований разница в темпах роста составляет более 100 процентных пунктов (Кемский, Калевальский, Муезерский, Лахденпохский, Сортавальский, Суоярвский, Пудожский муниципальные районы и Пряжинский национальный муниципальный район) (Приложение 8 к Отчету).

Проведенный анализ показал, что в ряде муниципальных образований наблюдается снижение поступлений налоговых и неналоговых доходов (темпы роста менее 100 процентов) (Приложение 8 к Отчету), в том числе:

в 2015 году – в Петрозаводском и Костомукшском городских округах, Калевальском национальном муниципальном районе, Кемском, Пудожском и Суоярвском муниципальных районах. Максимальное снижение сложилось в Пудожском муниципальном районе – 11,2 процента;

в 2016 году – в Петрозаводском городском округе, Лахденпохском, Муезерском и Сортавальском муниципальных районах и в Пряжинском национальном муниципальном районе. Максимальное снижение сложилось в Лахденпохском муниципальном районе – 14,0 процента.

Основными причинами увеличения долговой нагрузки на бюджеты муниципальных образований являются недопоступление налоговых доходов (прежде всего налога на доходы физических лиц и единого налога на вмененный доход) вследствие сокращения численности (или прекращения деятельности) организаций, уплачивающих налоговые платежи в бюджет (во многих районах – отсутствие крупных производственных предприятий), и рост недоимки по налоговым доходам.

Прогнозные показатели, предусмотренные при формировании бюджетов муниципальных образований по указанным налогам, в 2015-2016 годах не исполнены.

В результате передачи с 01.01.2016 государственных полномочий Республики Карелия в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с уровня муниципальных районов на республиканский уровень, в бюджет муниципальных районов перестала поступать государственная пошлина за выдачу лицензии на розничную продажу алкогольной продукции.

Кроме того, на сбалансированность бюджетов отдельных муниципальных образований в 2015-2016 годах наибольшее влияние оказало невыполнение плановых показателей по неналоговым доходам, в частности:

1) В бюджет Сортавальского муниципального района в 2015 году по «доходам от реализации имущества» недополучено доходов в сумме 37 879,80 тыс. руб., в 2016 году – 40 832,61 тыс. руб. от суммы утвержденных бюджетных назначений. Доходы не поступили по причине несостоявшихся торгов по продаже имущества Сортавальского муниципального района, в связи с отсутствием участников. В 2016 году по сравнению с 2015 годом указанные доходы сократились на 16 755,7 тыс. руб. или на 57,6 процентов, что связано с уменьшением ликвидного имущества находящегося в собственности

Сортавальского муниципального района (из 16 объектов, включенных в программу приватизации на 2016 год, было реализовано 7, в 2015 году из 31 объекта реализовано 13);

2) Плановые поступления в бюджет Лахденпохского муниципального района «доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена» на 2016 год установлены в размере 9 603,0 тыс. рублей, фактическое исполнение составило лишь 2 003,1 тыс. рублей (или 20,9 процента), недопоступление составило – 7 599,9 тыс. рублей.

С 01.01.2016 осуществление полномочий по продаже земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, перешли с уровня муниципалитетов на республиканский уровень (Закон Республики Карелия от 29.12.2015 № 1980-ЗРК «О перераспределении полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Карелия и органами государственной власти Республики Карелия»). В целях формирования дополнительных доходных источников администрацией Лахденпохского муниципального района в 2015 году была проведена работа по формированию земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, для реализации на аукционах в 2016 году. Указанные земельные участки, в связи с передачей полномочий, переданы Государственному комитету Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок (в полном объеме реализованы не были).

3) Наибольший объем недополученных доходов бюджета Петрозаводского городского округа за 2016 год сложился по следующим источникам:

«доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков» – 111 108,1 тыс. рублей, исполнение составило 64,2 процента от плановых назначений;

«доходы от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности» – 45 502,0 тыс. рублей, исполнение составило 43,5 процентов от плановых назначений.

На сбалансированность бюджета Петрозаводского округа существенное влияние оказывает наличие задолженности по неналоговым платежам. По состоянию на 01.01.2017 общий объем указанной задолженности составил 389 457,8 тыс. рублей (60 процентов от общей суммы поступлений по неналоговым доходам за 2016 год). В связи с тем, что погашение задолженности по неналоговым платежам является потенциальным источником поступлений в бюджет городского округа, требуется усиление мер в области администрирования указанных доходов.

Статьей 37 Бюджетного кодекса установлен принцип достоверности бюджета – надежность показателей прогноза социально-экономического

развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено несоблюдение отдельными муниципальными образованиями указанного принципа, а именно:

1) В ходе проведения исследования представлены прогнозы социально-экономического развития Муезерского района на 2015-2017 годы и на 2016-2018 годы.

В прогнозе социально-экономического развития района на 2015-2017 годы применены 9 показателей, а на 2016-2018 годы – 18 показателей, что, по мнению Контрольно-счетной палаты, является недостаточным для характеристики социально-экономической ситуации района. Например, отсутствуют такие показатели как численность постоянного населения (среднегодовая), объем платных услуг населению, индекс потребительских цен, реальные денежные доходы населения, численность безработных (уровень безработицы).

Содержание пояснительной записки к прогнозу на 2016-2018 годы дословно копирует содержание пояснительной записки к прогнозу на 2015-2017 годы. Отсутствуют обоснования параметров, указанных в прогнозе, и их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений, в связи с чем, не соблюдены требования пункта 4 статьи 173 Бюджетного кодекса.

Указанные факты свидетельствуют о низком уровне качества составления прогноза социально-экономического развития Муезерского муниципального района, что оказывает влияние на качество составления проекта бюджета района (реалистичность доходов и расходов).

2) Согласно данным Пояснительных записок к проектам Решения о бюджете на 2015 и 2016 годы, прогноз поступления налоговых и неналоговых доходов Сортавальского муниципального района основывался на показателях, представленных главными администраторами доходов об ожидаемых поступлениях в текущем финансовом году, а не на основе прогноза социально-экономического развития территории, что не соответствует требованиям бюджетного законодательства, установленных статьей 174<sup>1</sup> Бюджетного кодекса.

В ходе экспертизы проектов решений о внесении изменений в Решение о бюджете в 2015-2016 годах сделаны выводы о том, что при изменении прогноза поступления налоговых и неналоговых доходов не предлагается изменения основных экономических показателей прогноза социально-экономического развития Сортавальского муниципального района. Таким образом, в анализируемом периоде прогноз социально-экономического развития Сортавальского муниципального района не определял исходные условия для разработки проекта бюджета муниципального района.

*Оценка выполнения муниципальными образованиями условий договоров о предоставлении бюджетных кредитов и соглашений о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам*

В соответствии с условиями договоров администрации муниципальных образований обязуются ежеквартально и не позднее, чем через 15 дней по истечении отчетного периода, направлять в Министерство информацию о выполнении условий, предусмотренных в пункте 3.2 договора.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2015-2016 годах администрациями муниципальных районов и городских округов (за исключением Администрации Петрозаводского городского округа) информация о выполнении условий в форме отдельных официальных документов не направлялась, а Министерством – не истребовалась.

В соответствии с пояснениями Министерства (письмо от 07.11.2017) на основании информации, предоставляемой муниципальными финансовыми органами, – еженедельных отчетов о направлении средств муниципальных образований на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы и оплату коммунальных услуг, официальной ежемесячной отчетности об исполнении местного бюджета, а также информации органов местного самоуправления о принятых муниципальных нормативных правовых актах об увеличении денежного содержания муниципальных служащих, в том числе размещаемой в сети Интернет на официальных интернет-порталах муниципальных образований, Министерством осуществлялся *мониторинг* выполнения органами местного самоуправления условий договоров.

Отмечаем, что по условиям договоров невыполнение администрациями муниципальных образований обязанности по предоставлению указанной информации в установленный срок влечет право Министерства о взыскании остатка непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

В рассматриваемой ситуации в договорах закрепляется обязанность направления муниципальными образованиями информации о выполнении условий в форме отдельных официальных документов, проведение Министерством *мониторинга* на основании данных из иных источников не предполагается.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ исполнения администрациями муниципальных образований обязательств по договорам за 2015-2016 годы (на выборочной основе):

установлено соблюдение графиков возврата бюджетного кредита (с учетом изменений, вносимых дополнительными соглашениями к договорам и (или) соглашениями о реструктуризации);

установлены случаи нарушения сроков уплаты процентов за пользование бюджетными кредитами, при которых начислялись и уплачивались пени (в 2015 году – по задолженности бюджетов Костомукшского, Калевальского,

Муезерского, Прионежского, Пудожского муниципальных районов и Олонецкого и Пряжинского национальных муниципальных районов; в 2016 году – по задолженности бюджетов Костомукшского, Калевальского, Лахденпохского, Медвежьегорского, Муезерского, Пудожского муниципальных районов и Пряжинского национального муниципального района).

В 2015-2016 годах в обязанности администраций всех муниципальных образований входило обеспечение следующих условий: своевременная выплата заработной платы с начислениями работникам муниципальных учреждений, своевременная оплата коммунальных услуг муниципальными учреждениями и недопущение роста заработной платы муниципальных служащих муниципального района выше темпов, предусмотренных на уровне Республики Карелия.

Динамика кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований представлена в Приложениях 9 и 10 к Отчету.

Из проведенного анализа кредиторской задолженности следует, что администрациями отдельных муниципальных образований по состоянию на 01.01.2017 допущен рост просроченной кредиторской задолженности местных бюджетов в целом, в том числе по начислениям на оплату труда и коммунальные услуги.

Таким образом, администрациями Кемского, Кондопожского, Лахденпохского, Муезерского, Пудожского, Сортавальского муниципальных районов и Олонецкого национального муниципального района обязательства исполнены не в полном объеме.

В соответствии с пояснениями Министерства (письмо от 07.11.2017) условия пункта 3.2 договоров о недопущении роста заработной платы муниципальных служащих выше темпов, предусмотренных на уровне Республики Карелия, признавались исполненными при отсутствии в течение соответствующего финансового года принятых представительными органами местного самоуправления решений о повышении оплаты труда муниципальным служащим (учитывая, что в 2015-2016 годах решения на уровне Правительства Республики Карелия не принимались).

В ходе исследования установлено отсутствие в 2015-2016 годах принятых представительными органами местного самоуправления решений о повышении оплаты труда (индексации) муниципальным служащим. Одновременно, установлены случаи роста общего объема заработной платы муниципальных служащих (например, в Петрозаводском городском округе в 2016 году на 2,58 процента по сравнению с 2015 годом).

С целью снижения объема дефицита местного бюджета и муниципального долга Контрольно-счетная палата считает целесообразным излагать условие в следующей редакции – «недопущение роста расходов по заработной плате (расходов на выплату заработной платы) муниципальных служащих муниципального района сверх темпов, предусмотренных на уровне Республики Карелия».

Анализ документов, подтверждающих использование муниципальными образованиями средств бюджетных кредитов (на выборочной основе), выявил случаи, не полного исполнения обязательств, принятых администрациями муниципальных образований по договорам, в частности:

договорами от 25.12.2015 с Администрацией Пудожского муниципального района на суммы 8 900,0 тыс. рублей и 4 000,0 тыс. рублей предусмотрена обязанность заемщика направить средства бюджетного кредита на выплату заработной платы работникам муниципальных учреждений за декабрь месяц 2015 года в полном объеме. Фактически часть средств в сумме 7 000,0 тыс. рублей направлена на погашение задолженности по бюджетному кредиту;

договором от 30.09.2016 с Администрацией Пудожского муниципального района на сумму 8 000,0 тыс. рублей предусмотрена обязанность заемщика направить средства бюджетного кредита на осуществление платежей по теплоснабжению муниципальных учреждений. Фактически на осуществление платежей по теплоснабжению направлено 5 756, 0 тыс. рублей;

договором от 19.05.2016 с Администрацией Калевальского муниципального района на сумму 4 500,0 тыс. рублей предусмотрена обязанность заемщика направить средства бюджетного кредита в полном объеме на погашение просроченной кредиторской задолженности по начислениям на выплаты по оплате труда работникам муниципальных учреждений и коммунальные услуги. Фактически часть средств в сумме 447,7 тыс. рублей была направлена на осуществление платежей по обслуживанию муниципального долга (в части коммерческих кредитов), в сумме 1 005,5 тыс. рублей – на выплату аванса за май 2016 года работникам бюджетной сферы.

Контрольно-счетная палата отмечает, что складывается практика использования муниципальными образованиями средств бюджетных кредитов, полученных на частичное погашение дефицита местного бюджета, для погашения задолженности по ранее выданным бюджетным кредитам (описывалось ранее) и по коммерческим займам.

Так, например, средства бюджетного кредита, полученные в бюджет Кондопожского муниципального района по договору от 24.04.2015, в сумме 12 000,0 тыс. рублей использованы на погашение задолженности по коммерческому кредиту АО «СМП Банк»; средства бюджетного кредита, полученные Администрацией Калевальского муниципального района по договору от 28.06.2016, в сумме 10 000,0 тыс. рублей направлены на погашение коммерческого кредита ПАО Банк «Возрождение».

В связи с чем, считаем, что Порядок предоставления бюджетных кредитов целесообразно дополнить возможностью предоставления бюджетных кредитов на частичное покрытие дефицита местного бюджета в случае погашения задолженности по долговым обязательствам муниципального образования Республики Карелия, условиями их предоставления и порядком использования.

Проверкой соблюдения условий соглашений о реструктуризации, заключенных в 2015 году, установлено необеспечение администрацией

Олонецкого национального муниципального района в течение срока действия соглашения (2015-2017 годы) отсутствия по состоянию на каждое 1-е число месяца т.г. просроченной задолженности бюджета муниципального образования по выплате заработной платы работникам муниципальных учреждений и начислениям на оплату труда, своевременной оплаты коммунальных услуг муниципальных учреждений и недопущения роста просроченной кредиторской задолженности (Приложение 9 к Отчету).

Несмотря на неисполнение администрациями муниципальных образований ряда условий и обязательств, меры воздействия, предусмотренные пунктом 4.1 договоров и пунктом 4.3 соглашений о реструктуризации, Министерством в 2015-2016 годах не применялись.

*Анализ результативности и эффективности использования  
муниципальными образованиями средств бюджета Республики  
Карелия, предоставленных в виде бюджетных кредитов*

Как описывалось ранее, в соответствии с договорами в 2015-2016 годах бюджетные кредиты предоставлены Министерством на частичное покрытие дефицита бюджета муниципальных образований или для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года.

В рассматриваемом периоде муниципальные заимствования являлись источником обеспечения текущих расходов местных бюджетов, а не направлялись на решение проблем социально-экономического развития и капитальные вложения в объекты муниципальной собственности. Это свидетельствует о значительной зависимости бюджетов муниципальных образований от муниципальных заимствований и требует осуществления продуманной и взвешенной долговой политики.

По результатам анализа динамики за анализируемый период кредиторской задолженности муниципальных образований (Приложения 9 и 10 к Отчету) и объема муниципального долга (Приложение 11 к Отчету) по состоянию на 1 января 2017 года по сравнению с 1 января 2015 года установлено следующее.

На фоне значительного роста объема муниципального долга, в том числе по бюджетным кредитам:

отмечается снижение общего объема кредиторской задолженности, в том числе просроченной, бюджетов Калевальского, Кемского, Кондопожского, Медвежьегорского, Суоярвского, Прионежского, Пудожского, Беломорского, Питкярантского муниципальных районов;

отмечается рост общего объема задолженности Олонецкого национального муниципального района, при этом просроченная задолженность снижается;

по состоянию на 01.01.2017 просроченная кредиторская задолженность отсутствует у бюджетов Петрозаводского городского округа, Беломорского, Медвежьегорского, Питкярантского и Сегежского муниципальных районов.

Вместе с тем, на 1 января 2017 года по сравнению с 1 января 2015 года отмечается рост кредиторской задолженности бюджетов ряда муниципальных образований:

в 1,8 раза, в том числе просроченной – на 4,0 процента, в Пряжинском национальном муниципальном районе;

в 1,7 раза, в том числе просроченной – в 2,2 раза, в Муезерском муниципальном районе;

в 2,4 раза, в том числе просроченной – в 24,3 раза, в Лахденпохском муниципальном районе;

на 7,2 процента, в том числе просроченной - на 24,7 процента, в Сортавальском муниципальном районе;

на 58,3 процента, в том числе просроченной - в 16,0 раз, в Костомукшском городском округе.

При этом увеличивается размер муниципального долга:

в 3,4 раза, в том числе по бюджетным кредитам – в 2,7 раза, в Пряжинском национальном муниципальном районе;

в 2,2 раза, в том числе по бюджетным кредитам – в 1,9 раза, в Муезерском муниципальном районе;

при отсутствии на 01.01.2015 муниципальных долговых обязательств на 01.01.2017 образуется муниципальный долг в объеме 11 282,2 тыс. рублей (характеризуется только задолженностью по бюджетным кредитам) в Лахденпохском муниципальном районе;

в 2,2 раза, в том числе по бюджетным кредитам – в 2,3 раза, в Сортавальском муниципальном районе;

в 1,5 раза, в том числе по бюджетным кредитам – в 1,7 раза, в Костомукшском городском округе.

Темпы роста долга в указанных муниципальных образованиях превышают темпы роста общего объема кредиторской задолженности.

Предоставление бюджетных кредитов из бюджета Республики Карелия в исследуемом периоде не решило проблемы обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов указанных муниципальных образований.

Вышеописанные факты свидетельствуют о низкой эффективности (результативности) использовании средств бюджета Республики Карелия в сумме 287 750,0 тыс. рублей, предоставленных бюджетам Лахденпохского, Муезерского, Сортавальского муниципальных районов, Пряжинского национального муниципального района и Костомукшского городского округа из бюджета Республики Карелия в 2015-2016 годах.

#### *Оценка организации внутреннего финансового контроля и аудита*

В соответствии с требованиями пункта 5 статьи 160<sup>2-1</sup> Бюджетного кодекса внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит осуществляются в соответствии с порядком, установленным местной администрацией.

В ходе исследования (на выборочной основе) установлено отсутствие в 2015-2016 годах указанных правовых актов в ряде муниципальных образований, в частности, в Муезерском, Пудожском и Кондопожском муниципальных районах. В Пряжинском национальном муниципальном районе установлен порядок только в отношении осуществления внутреннего финансового контроля.

В отдельных муниципальных образованиях при наличии утвержденного местной администрацией порядка внутренний финансовый аудит не осуществлялся (Петрозаводский городской округ, Сортавальский и Лахденпохский муниципальные районы).

В целом в ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечен низкий уровень организации в муниципальных образованиях внутреннего финансового контроля, в том числе в отношении использования средств, предоставленных из бюджета Республики Карелия в виде бюджетных кредитов, в части формирования, управления и обслуживания муниципального долга, и отсутствие мероприятий внутреннего финансового аудита.

**Цель 2: Оценка влияния финансовой помощи, предоставленной бюджетам муниципальных образований из бюджета Республики Карелия в виде бюджетных кредитов, на объем и структуру муниципального долга.**

*Анализ нормативной правовой и методологической базы муниципальных образований, регламентирующей формирование и управление муниципальным долгом*

Управление муниципальным долгом – это процесс выработки и реализации комплекса мер, направленных на привлечение необходимых для развития муниципального образования заемных ресурсов. При этом следует учитывать уровень риска и стоимость заимствований. Продуманная и взвешенная муниципальная долговая политика является важным инструментом обеспечения экономической и финансовой стабильности муниципального образования.

В Бюджетном послании Главы Республики Карелия на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов отмечено, что первостепенной стратегической задачей на предстоящий период является проведение взвешенной долговой политики. При этом должное внимание необходимо уделить долговой политике муниципальных образований и оказанию помощи органам местного самоуправления в вопросах управления муниципальными долговыми обязательствами.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен выборочный анализ имеющейся нормативной правовой и методологической базы муниципальных образований в сфере управления муниципальным долгом.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса, уставами муниципальных образований, а также утвержденными решениями представительных органов муниципальных образований Положениями о

бюджетном процессе в муниципальных районах (городских округах) полномочия по управлению муниципальным долгом, осуществлению муниципальных заимствований, предоставлению муниципальных гарантий, установлению порядка ведения муниципальной долговой книги возложены на исполнительно-распорядительные органы соответствующих муниципальных образований (местные администрации).

Решениями о бюджете муниципального района (городского округа), принимаемыми представительными органами муниципальных образований, устанавливается предельный объем муниципального долга на очередной финансовый год и каждый год планового периода, верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, утверждается программа муниципальных внутренних заимствований.

Проверкой установлено, что долговая политика разработана не во всех муниципальных районах (городских округах):

1. Администрацией Лахденпохского муниципального района в 2014 году был утвержден План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов бюджета Лахденпохского муниципального района и совершенствованию долговой политики Лахденпохского муниципального на 2014-2016 годы. Мероприятием по совершенствованию долговой политики являлось ежегодное обеспечение критериев кредитоспособности в соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса. При этом отчетность (анализ) выполнения плана мероприятий, в том числе по обеспечению критериев кредитоспособности, в Администрации Лахденпохского муниципального района отсутствует.

Согласно Основным направлениям бюджетной политики Лахденпохского муниципального района на 2016-2020 годы одной из задач бюджетной политики на 2016-2018 годы является обеспечение долговой устойчивости бюджета муниципального образования, так как Лахденпохский муниципальный район имеет предпосылки для отнесения его к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости (отношение объема муниципального долга к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений составляет более 85 процентов). При этом в соответствии с указанным документом для снижения уровня долговой нагрузки планируется продолжение работы по мобилизации доходной части бюджета и оптимизации долговой нагрузки, но основной акцент планируется поставить на приведение уровня бюджетных расходов в соответствие с новыми реалиями.

По результатам исполнения бюджета отношение объема муниципального долга к объему доходов без учета безвозмездных поступлений за 2015 год составляет 5,3 процента, за 2016 год – 14,1 процента; долговая нагрузка на бюджет района в 2016 году увеличилась в несколько раз, снижения бюджетных расходов не произведено, что не соответствует задачам бюджетной политики Лахденпохского муниципального района и свидетельствует о необоснованности

прогнозов Администрации Лахденпохского муниципального района по обеспечению долговой устойчивости.

2. Во исполнение распоряжения Правительства Республики Карелия от 30.12.2013 № 891р-П «Об утверждении Плана мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов бюджета Республики Карелия и совершенствованию долговой политики Республики Карелия на 2013-2016 годы» Администрацией Кондопожского муниципального района утвержден План мероприятий по росту доходов консолидированного бюджета Кондопожского муниципального района и совершенствованию долговой политики на 2014-2016 годы. В указанном Плате отсутствуют такие мероприятия, как обеспечение мер по поэтапному снижению долговой нагрузки на бюджет Кондопожского муниципального района, уменьшение объема расходов на обслуживание муниципального долга, обеспечение мер по поэтапному сокращению доли общего объема долговых обязательств по кредитам от кредитных организаций в общей сумме доходов бюджета Кондопожского муниципального района без учета безвозмездных поступлений, а также не заявлены целевые показатели выполнения мероприятий. В связи с чем заявленные мероприятия по совершенствованию долговой политики Кондопожского муниципального района не могут являться эффективными.

Кроме того, в Кондопожском муниципальном районе утверждена программа оздоровления муниципальных финансов на 2017-2019 годы. В составе программы заявлены мероприятия в сфере управления муниципальным долгом.

Принятыми документами определены основные направления муниципальной долговой политики Кондопожского муниципального района:

минимизация стоимости муниципального долга на основе удлинения срока заимствования. Обеспечение приоритета среднесрочных заимствований (до 3-х лет) в структуре муниципального долга;

недопущение принятия необеспеченных расходных обязательств и проведение взвешенной долговой политики;

обеспечение равномерного распределения долговой нагрузки по погашению долговых обязательств в каждом финансовом году с целью обеспечения безопасного уровня долговой нагрузки.

Условия привлечения новых заимствований будут устанавливаться исходя из задачи минимизации их стоимости, диверсификации заемных механизмов и исполнения графика погашения действующих долговых обязательств, а также с учетом текущего состояния индикаторов финансовых рынков.

3. В Пудожском муниципальном районе разработана программа оздоровления муниципальных финансов на 2016-2018 годы. Цель программы в области проверяемого вопроса: обеспечить сокращение долговой нагрузки на местный бюджет, сокращение расходов по обслуживанию муниципального долга. Программа рассчитана на 3-х летний период. План мероприятий по оздоровлению муниципальных финансов (Приложение №1 к программе) содержит перечень мероприятий по увеличению доходов, оптимизации

расходов, меры по сокращению муниципального долга. С учетом внесенных изменений в программу на 2016 год проведение мероприятий по сокращению муниципального долга не было запланировано. Проведенный анализ показал, что в 2016 году цель реализации программы не достигнута.

Единственной задачей муниципальной программы Пудожского муниципального района «Управление муниципальными финансами» на 2015-2017 годы является управление муниципальным долгом. Целью и мероприятием указанной программы является обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета муниципального образования «Пудожский муниципальный район» (обслуживание муниципального долга). При этом оценка эффективности реализации муниципальной программы не проводится, отчет о ходе реализации программы не составляется.

4. В соответствии с программой оздоровления финансов муниципального образования «Костомукшский городской округ» на 2017-2019 годы бюджетная политика городского округа направлена в том числе на проведение взвешенной долговой политики и поддержание параметров долга в 2017 году и плановом периоде 2018 и 2019 годов в пределах требований бюджетного законодательства. В перечень мероприятий программы включены мероприятия в сфере управления долгом муниципального образования. Реализация мероприятий программы – начиная с 2017 года.

5. Утвержденной программой оздоровления муниципальных финансов Пряжинского национального муниципального района на 2016–2018 годы предусмотрены мероприятия по совершенствованию долговой политики. Для снижения уровня долговой нагрузки планируется продолжение работы по мобилизации доходной части бюджета и оптимизации бюджетных расходов. Информация о выполнении плана указанных мероприятий отсутствует.

6. Администрацией Беломорского муниципального района разработан план мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов местного бюджета и совершенствованию долговой политики муниципального образования на 2014-2016 годы. В 2015 году утверждены мероприятия по снижению долговой нагрузки на бюджет Беломорского муниципального района на период 2015-2017 годов. Отчеты об исполнении мероприятий по снижению долговой нагрузки на местный бюджет не представлены.

7. Положения долговой политики Сортавальского муниципального района и совершенствование управления муниципальным долгом на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов изложены в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Сортавальского муниципального района на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов. При этом основными направлениями совершенствования работы в соответствующей сфере являются:

разработка и мониторинг основных направлений муниципальной долговой политики;

организация и проведение регулярного мониторинга муниципального долга;

повышение прозрачности данных о состоянии муниципального долга;

удлинение долгового профиля, обеспечение приоритета долгосрочных и среднесрочных заимствований;

равномерное распределение долговой нагрузки по годам (ежегодный объем погашения долговых обязательств не более 30 процентов от объема собственных доходов бюджета);

соблюдение моратория на предоставление муниципальных гарантий;

удешевление стоимости обслуживания муниципального долга, в том числе путем процедуры бюджетного кредитования кассовых разрывов.

Согласно положениям, отраженным в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Сортавальского муниципального района на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, долговая политика Сортавальского муниципального района направлена на сдерживание муниципального долга и сокращение процентных расходов на его обслуживание. Также дефицит бюджета Сортавальского муниципального района на 2016 год не должен превысить 5 процентов доходов бюджета района без учета безвозмездных поступлений.

Для достижения целей долговой политики Администрацией Сортавальского муниципального района утвержден Порядок управления муниципальным долгом Сортавальского муниципального района, актуализированный на период до 2018 года, который содержит:

задачи и принципы управления муниципальным долгом;

порядок планирования муниципальных долговых обязательств и расходов на обслуживание муниципального долга;

порядок разработки, утверждения, осуществления программы муниципальных внутренних заимствований;

порядок отражения муниципальных долговых обязательств в бюджете, их учета и регистрации.

Администрацией Сортавальского муниципального района утвержден порядок регистрации и учета муниципального долга Сортавальского муниципального района в муниципальной долговой книге.

Положение о порядке осуществления муниципальных заимствований в муниципальном образовании «Сортавальский муниципальный район», утверждено Решением Совета Сортавальского муниципального района от 2008 года, в то время как установление порядка осуществления муниципальных заимствований согласно Положению о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе относится к бюджетным полномочиям Администрации Сортавальского муниципального района и не относится к полномочиям Совета Сортавальского муниципального района.

В целях обеспечения сбалансированности бюджета Сортавальского муниципального района местной администрацией утвержден план мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики на 2014-2016 годы. По результатам проверки муниципальным контрольно-счетным комитетом отмечено, что в условиях значительного роста (в несколько раз) дефицита бюджета относительно прогнозируемых показателей

и показателей предыдущего периода, а также при высоком уровне показателя, характеризующего отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета безвозмездных поступлений, цель, для достижения которой утверждались мероприятия по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики – обеспечение сбалансированности бюджета - в проверяемом периоде не была достигнута.

8. Мероприятия, определяющие долговую политику Питкярантского муниципального района, отражены в утвержденном местной администрацией Плане мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов бюджета Питкярантского муниципального района и совершенствованию долговой политики Питкярантского муниципального района на 2014-2016 годы.

9. Администрацией Петрозаводского городского округа в 2014 году утвержден План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Петрозаводского городского округа на 2014-2016 годы. План мероприятий включает в себя 2 мероприятия по реализации долговой политики. По каждому мероприятию определены ответственные структурные подразделения и сроки выполнения. Утвержден срок предоставления ежеквартальной отчетности о выполнении Плана мероприятий (информация не представлена). Однако мероприятия плана Петрозаводского городского округа не имеют целевых показателей.

10. В 2017 году в Программу оздоровления муниципальных финансов муниципального образования «Медвежьегорский муниципальный район» на 2016-2018 годы внесены изменения в части включения в План мероприятий по реализации программы мер по осуществлению мониторинга муниципального долга и замене коммерческих кредитов бюджетными кредитами с целью снижения расходов по обслуживанию муниципального долга.

11. Администрацией Калевальского муниципального района в 2016 году утверждены мероприятия по совершенствованию долговой политики муниципального образования на 2016 год, в состав которых фактически вошли меры по соблюдению ограничений, установленных статьями 93<sup>1</sup>, 106, 107 и 111 Бюджетного кодекса, и доведению показателя «просроченная задолженность по долговым обязательствам» до нулевого значения.

12. В программу оздоровления муниципальных финансов Олонецкого национального муниципального района на 2017-2019 годы, утвержденную в 2017 году, вошли мероприятия по обеспечению долговой устойчивости посредством проведения эффективной долговой политики, а именно:

анализ параметров муниципального долга Олонецкого национального муниципального района;

внедрение практики привлечения среднесрочных и долгосрочных заимствований;

оптимальное сочетание долговых инструментов посредством увеличения доли бюджетных кредитов на частичное погашение дефицита бюджета;

снижение процентных ставок по действующим кредитным договорам;

проведение умеренной политики по предоставлению муниципальных гарантий;

обеспечение сбалансированности бюджета, контроль объема дефицита бюджета.

Анализ нормативной правовой и методологической базы муниципальных образований, регламентирующей формирование и управление муниципальным долгом, позволяет сделать вывод о том, что в муниципальных районах уделяется недостаточное внимание разработке и реализации нормативных актов в указанной области.

Установлены факты отсутствия системного контроля исполнения утвержденных правовых актов по вопросам обеспечения сбалансированности бюджета, что приводит к неисполнению установленных мероприятий (действий, решений) и, как следствие, отсутствию влияния указанных правовых актов на результаты исполнения бюджета в целом.

Планы мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики отдельных муниципальных районов не имеют целевых показателей.

Проведенный анализ показал, что отдельным нормативным документом долговая политика муниципальных образований не утверждена (кроме Сортавальского муниципального района). В составе мероприятий программ по оздоровлению муниципальных финансов включены отдельные мероприятия по совершенствованию долговой политики, в основном, начиная с 2017 года.

В условиях значительного роста муниципального долга Контрольно-счетная палата считает целесообразным принять на муниципальном уровне отдельные нормативные документы по формированию долговой политики и управлению муниципальным долгом.

*Анализ объема, структуры и динамики муниципального долга, соблюдение муниципальными образованиями норм Бюджетного кодекса Российской Федерации при принятии решений по объемам заимствований*

В процессе управления муниципальным долгом органам местного самоуправления необходимо стремиться к тому, чтобы сумма накопленной задолженности, темпы ее роста и структура не снижали уровень кредитоспособности (платежеспособности) муниципального образования и возможности по обеспечению социально-экономического развития муниципального района (городского округа). Поддержание размеров и структуры муниципального долга в объеме, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения обязательств по его погашению и обслуживанию, должно являться целью долговой политики каждого муниципального образования.

Как было отмечено ранее, за 2015-2016 годы размер муниципального долга муниципальных районов (городских округов) в целом по Республике Карелия вырос на 1 349 144,7 тыс. рублей (или на 53,0 процента).

Прирост муниципального долга по состоянию на 1 января 2017 года по сравнению с 1 января 2015 года произошел во всех муниципальных образованиях (Приложения 6, 11 и 12 к Отчету). Наибольшее увеличение имело место в Пудожском и Кемском муниципальных районах, где муниципальный долг вырос более чем в 4 раза. В 3,4 раза увеличились долговые обязательства в Пряжинском национальном муниципальном районе. Более чем в 2 раза допущен рост в Кондопожском, Муезерском, Сегежском, Сортавальском муниципальных районах и Олонецком национальном муниципальном районе. Наименьший темп роста был в Прионежском муниципальном районе (6,2 процента). В Лахденпохском муниципальном районе по состоянию на 1 января 2015 года муниципальный долг отсутствовал, а по состоянию на 1 января 2017 года его величина составила 11 282,2 тыс. рублей.

Наблюдается поэтапное ежегодное увеличение муниципального долга во всех муниципальных районах (городских округах), кроме Прионежского муниципального района, в котором в 2015 году был прирост муниципального долга на 12,1 процента, а в 2016 году имело место его снижение на 5,3 процента (по состоянию на 1 января 2017 года по сравнению с 1 января 2016 года).

На начало рассматриваемого периода наименьший размер долговых обязательств был в Кемском муниципальном районе (16 000,0 тыс. рублей); наибольший – в Петрозаводском городском округе (1 680 000,0 тыс. рублей); в Лахденпохском муниципальном районе долговые обязательства отсутствовали.

На конец рассматриваемого периода наименьший объем муниципального долга в Лахденпохском муниципальном районе (11 282,2 тыс. рублей), наибольший – по-прежнему в Петрозаводском городском округе (2 174 160,8 тыс. рублей).

В ходе анализа долговой нагрузки на местный бюджет (отношение объема муниципального долга к объему доходов без учета безвозмездных поступлений и налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) установлено следующее.

В 2015 году наименьший коэффициент долговой нагрузки наблюдался в Лахденпохском муниципальном районе (4,1 процента), в Кемском муниципальном районе (26,9 процента), в Питкярантском муниципальном районе (28,1 процента). Наибольших значений данный показатель достиг в Петрозаводском и Костомукшском городских округах (80,6 процента и 85,5 процента соответственно) и в Калевальском национальном районе, где муниципальный долг более чем в 2 раза превышает объем налоговых и неналоговых доходов бюджета (Приложение 13 к Отчету).

При росте муниципального долга и низких темпах роста налоговых и неналоговых доходов в проверяемом периоде увеличилась долговая нагрузка на бюджеты муниципальных образований в 14 районах (Приложение 14 к Отчету).

В результате, за 2016 год в Лахденпохском муниципальном районе долговая нагрузка увеличилась до 11,6 процента (на 7,5 процентных пункта) и по-прежнему составила наименьшее значение показателя среди муниципальных образований; в Петрозаводском городском округе долговая нагрузка

увеличилась до 90,4 процента (на 9,9 процентных пункта); в Калевальском национальном районе – до 215,4 процента (на 6,4 процентных пункта).

Снижение долговой нагрузки в 2016 году наблюдается в Костомукшском городском округе (на 4,7 процентных пункта), в Питкярантском муниципальном районе (на 1,3 процентных пункта) и в Прионежском муниципальном районе (на 5,4 процентных пункта) по причине опережающего роста налоговых и неналоговых доходов над ростом муниципального долга, кроме того, в Прионежском муниципальном районе имело место снижение муниципального долга в указанном периоде.

Рассматривая структуру муниципального долга, следует отметить, что долговые обязательства муниципальных образований в исследуемом периоде представлены задолженностью по бюджетным кредитам и кредитам от кредитных организаций. Муниципальные гарантии в составе муниципального долга отсутствуют.

Так, муниципальный долг муниципальных районов (городских округов) в целом по Республике Карелия по состоянию на 1 января 2015 года состоял на 17,5 процента из бюджетных кредитов и на 82,5 процента из кредитов от кредитных организаций (Приложение 6 к Отчету).

В разрезе муниципальных образований на указанную дату структура сложилась следующим образом. Наибольшая доля бюджетных кредитов представлена в Кемском, Муезерском, Суоярвском муниципальных районах и Пряжинском, Олонецком национальных муниципальных районах (по 100,0 процента в каждом), а также в Калевальском национальном районе (77,2 процента) и Прионежском муниципальном районе (74,7 процента). Отсутствовали бюджетные кредиты в Петрозаводском городском округе и Лахденпохском муниципальном районе.

С увеличением муниципального долга в целом по Республике Карелия на 1 января 2017 года его структура значительно не изменилась: 25,6 процента – бюджетные кредиты, 74,4 процента – кредиты от кредитных организаций. Причем темп роста бюджетных кредитов (223,5 процента) значительно превышает темп роста кредитов кредитных организаций (138,0 процента).

На указанную дату полностью за счет бюджетных кредитов сформирован муниципальный долг только Лахденпохского муниципального района. Высока доля бюджетных кредитов в Муезерском муниципальном районе (88,2 процента), Пряжинском национальном муниципальном районе (81,8 процента) и Олонецком национальном муниципальном районе (80,0 процента). В Петрозаводском городском округе бюджетные кредиты составляют 5,1 процента муниципального долга.

В результате, по состоянию на 1 января 2017 года по 11 муниципальным районам (городским округам) из 17-ти рассматриваемых доля бюджетных кредитов превышает 50,0 процента муниципального долга, из них по 5 районам (Калевальский национальный район, Муезерский муниципальный район, Олонецкий национальный муниципальный район, Пряжинский национальный муниципальный район, Суоярвский муниципальный район) данный показатель

выше 75,0 процента. Соответственно, долговой портфель 5 муниципальных образований представлен более дешевыми долговыми обязательствами, что должно вести к снижению величины расходов на обслуживание муниципального долга.

Проведенный анализ показал, что наиболее высокая стоимость заемных ресурсов (отношение расходов на обслуживание муниципального долга к общему объему муниципального долга) в 2015 году сложилась в Петрозаводском и Костомукшском городских округах (9,6 процента и 9,9 процента соответственно), в Беломорском и Медвежьегорском муниципальных районах (10,0 процента и 9,3 процента соответственно), что связано со значительной долей кредитов от кредитных организаций в данных районах. Самая низкая стоимость заемных ресурсов в Лахденпохском муниципальном и Пряжинском национальном муниципальном районе (0,8 процента и 1,5 процента), где высока доля бюджетных кредитов в общем объеме муниципального долга.

По результатам 2016 года во всех муниципальных образованиях произошло увеличение стоимости заемных ресурсов. Так, до 13,6 процента увеличился данный показатель в Костомукшском городском округе (самый высокий), до 10,7 процента – в Петрозаводском городском округе, до 10,8 процента – в Беломорском муниципальном районе, до 1,5 процента – в Лахденпохском муниципальном районе (самый низкий), до 3,9 процента – в Пряжинском муниципальном районе. Данное увеличение связано с ростом расходов на обслуживание муниципального долга и изменением структуры муниципального долга в каждом отдельно взятом районе.

В ходе мероприятия был осуществлен анализ соблюдения бюджетного законодательства при исполнении бюджетов муниципальных образований и при принятии органами местного самоуправления решений о бюджетах на соответствующий финансовый год (на соответствующий финансовый год и плановый период), в частности, было изучено соблюдение органами местного самоуправления ограничений, установленных статьями 92<sup>1</sup>, 106, 107, 111 Бюджетного кодекса.

По результатам анализа установлено, что при утверждении бюджетов Калевальского национального района, Пряжинского национального муниципального района, Пудожского муниципального района на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов и на 2016 год, а также бюджетов Муезерского муниципального района и Костомукшского городского округа на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, бюджета Сортавальского муниципального района на 2016 год допущено превышение ограничения, установленного статьей 106 Бюджетного кодекса в части объема муниципальных заимствований. В решениях о бюджете указанных муниципальных образований одновременно с утверждением объема привлекаемых кредитных ресурсов в составе источников финансирования дефицита бюджета предусмотрено увеличение остатков средств на счетах по учету средств бюджета.

При исполнении местных бюджетов в 2015 году ограничение по объему дефицита бюджета (статья 92<sup>1</sup> Бюджетного кодекса) не соблюдено в

6 муниципальных районах: Калевальском, Кемском, Олонецком, Пудожском, Сортавальском и Суоярвском (Приложение 13 к Отчету).

В Костомукшском городском округе и 3 муниципальных районах (Беломорском, Калевальском, Сортавальском) не соблюдено ограничение по объему муниципальных заимствований (статья 106 Бюджетного кодекса).

За 2016 год при исполнении местных бюджетов не соблюдены ограничения:

по статье 92<sup>1</sup> Бюджетного кодекса – в Муезерском муниципальном районе;

по статье 106 Бюджетного кодекса – в 6 муниципальных районах: в Медвежьегорском, Муезерском, Олонецком, Питкярантском, Пряжинском, Сегежском (Приложение 14 к Отчету).

Нарушения требований статей 107 и 111 Бюджетного кодекса с учетом допустимых превышений, установленных частями 8 и 9 статьи 7 Федерального закона от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в исследуемом периоде не установлены.

Указанные нарушения свидетельствуют о низком качестве управления муниципальными финансами и исполнения бюджетов перечисленных муниципальных образований в условиях проводимой долговой политики.

#### *Анализ условий привлечения муниципальными организациями кредитов от кредитных организаций*

В 2015-2016 годах привлечение в местные бюджеты кредитов от кредитных организаций осуществлялось в соответствии с программами муниципальных заимствований, утвержденных решениями о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

В 2015 году муниципальными образованиями привлечено кредитов от кредитных организаций на общую сумму 4 832 827,2 тыс. рублей, в 2016 году – на сумму 5 056 060,8 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2015 год общая сумма муниципального долга по кредитам от кредитных организаций в целом по Республике Карелия составила 2 098 400,0 тыс. рублей, из них 1 680 000,0 тыс. рублей (80,1 процента) у Петрозаводского городского округа, 200 000,0 тыс. рублей (9,5 процента) у Костомукшского городского округа.

В течение 2016 года размер указанных кредитов увеличился на 38,0 процента в целом по Республике Карелия и по состоянию на 1 января 2017 года составил 2 896 084,8 тыс. рублей, из них 2 063 460,8 тыс. рублей (71,3 процента) у Петрозаводского городского округа, 296 000,0 тыс. рублей (10,2 процента) у Костомукшского городского округа.

В рассматриваемом периоде отсутствуют кредиты от кредитных организаций в структуре муниципального долга Лахденпохского муниципального района.

Увеличение долга по кредитам от кредитных организаций привело к росту расходов на обслуживание муниципального долга по данному виду долговых обязательств.

Кредиты, предоставленные в 2015-2016 годах кредитными организациями, являются в основном краткосрочными (на срок от 12 до 24 месяцев), также имеют место и среднесрочные кредиты (на срок 36 месяцев).

В Приложении 4 к Отчету представлено распределение погашения задолженности муниципальных образований, образовавшейся по указанным кредитам по состоянию на 1 января 2017 года, согласно которому основная часть долга (74,1 процента) подлежала выплате во II-IV кварталах 2017 года.

Проценты за пользование данными кредитами по договорам, заключенным в 2015 году, составили от 8,03 процента (Петрозаводский городской округ) до 23,17 процента (Калевальский национальный район); по договорам, заключенным в 2016 году, - от 11,99 (Петрозаводский городской округ) до 17,64 процента (Муезерский муниципальный район).

В ходе исследования установлены следующие сложности при получении и использовании муниципальными образованиями кредитов от кредитных организаций в 2015-2016 годах:

при проведении аукционов не поступали заявки от кредитных организаций, либо поступало по одной заявке, в связи с чем аукционы были признаны несостоявшимися (Кондопожский муниципальный район, Костомукшский городской округ);

данный финансовый инструмент носит в большей мере краткосрочный характер.

В результате, сложилась ситуация, в которой бюджетные кредиты являлись фактически единственным источником заемных средств.

Привлечение заемных средств от кредитных организаций в 2015-2016 годах осуществлялось муниципальными образованиями в соответствии с положениями Бюджетного кодекса, Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» путем проведения открытых аукционов в электронной форме (далее – Закон № 44-ФЗ).

Выборочной проверкой документации, размещенной органами местного самоуправления на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) (далее – официальный сайт), установлено следующее.

Согласно части 14 статьи 21 Закона № 44-ФЗ, пункту 11 Требований к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 554, внесение изменений в план-график закупок по каждому объекту закупки осуществляется не позднее чем за 10 дней до дня размещения в

единой информационной системе в сфере закупок извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), а в случае, если в соответствии с Законом № 44-ФЗ не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), – до даты заключения контракта.

В анализируемом периоде указанные требования не выполнялись Администрацией Олонецкого национального муниципального района (закупка № 010630000911600004), Администрацией Медвежьегорского муниципального района (закупки №№ 0106300000416000001, 0106300000416000005, 0106300000416000012).

В соответствии с частью 9 статьи 94 Закона № 44-ФЗ результаты отдельного этапа исполнения контракта, информация о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге отражаются заказчиком в отчете, размещаемом в единой информационной системе.

В нарушение данных требований, а также пунктов 1 и 3 Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1093, Администрацией Олонецкого национального муниципального района в анализируемом периоде соответствующие отчеты на официальном сайте не размещены (закупки №№ 010630000911600004, 010630000911600066).

## **Выводы**

1. В период 2015-2016 годов доходы муниципальных образований не обеспечивали необходимый объем ресурсов для решения задач социального и экономического развития муниципальных районов и городских округов. Сложившаяся низкая положительная (или отрицательная) динамика роста собственных доходов с одновременным увеличением расходов бюджетов муниципальных образований в части выполнения социальных обязательств, в том числе в рамках исполнения «майских» указов Президента Российской Федерации, предопределили исполнение местных бюджетов с дефицитом и, как следствие рост муниципального долга и расходов на его обслуживание.

2. Объем задолженности муниципальных образований по бюджетным кредитам, предоставленным из бюджета Республики Карелия, за период 2015-2016 годов увеличился на 552 517,0 тыс. рублей (в 2,2 раза) и по состоянию на 1 января 2017 года составил 999 727,6 тыс. рублей, в том числе по основному долгу – 997 611,0 тыс. рублей, по процентам – 2 116,6 тыс. рублей.

При этом по состоянию на 1 января 2017 года числится задолженность по бюджетным кредитам, предоставленным:

для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов на сумму 10 808,9 тыс. рублей;

для частичного покрытия дефицитов бюджетов муниципальных районов и городских округов на сумму 987 818,7 тыс. рублей;

для осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций на сумму 1 100,0 тыс. рублей.

3. В ходе анализа вопросов рассмотрения и принятия Министерством решения о предоставлении бюджетных кредитов установлено следующее:

в обращениях муниципальных районов и городских округов в ряде случаев не представлены предложения по источникам и срокам возврата бюджетного кредита, имеют место случаи, когда документы фактически были представлены позже момента принятия Министерством решения о предоставлении кредита и заключения договора, что создало риск необоснованного предоставления бюджетных кредитов и, соответственно, невозврата средств бюджета Республики Карелия в установленные сроки;

имеют место случаи не направления Министерством мотивированных ответов об отказе в выделении бюджетного кредита (предусмотрено пунктом 6 Условий предоставления бюджетных кредитов (в 2015 году) и пунктом 6 Порядка предоставления бюджетных кредитов (в 2016 году);

в ряде случаев установлены замечания к форме и содержанию заключений (докладных записок) Министерства, являющихся основанием для принятия решения о предоставлении бюджетного кредита;

отсутствует единый подход к вопросу формирования графиков возврата бюджетных кредитов, а именно, сроки и сумма возврата по муниципальным районам различны: по одним муниципальным образованиям графиками возврата предусмотрены ежемесячные равномерные платежи, начиная с момента заключения договора, по другим муниципальным образованиям – разовый или двухразовый платеж с отсрочкой на определенный срок;

Министерством применяются разные подходы к установлению в договорах о предоставлении бюджетных кредитов условий и обязательств заемщиков для разных муниципальных образований, при этом отсутствует прозрачность в выборе того или иного подхода.

4. Включение Министерством в договоры положений, предусматривающих дополнительные условия предоставления бюджетных кредитов, не соответствует бюджетному законодательству.

5. По мнению Контрольно-счетной палаты, условия предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам, определенные в Порядке предоставления бюджетных кредитов (в ред. от 01.08.2017) создают риски невыполнения основных задач бюджетной и налоговой политики Республики Карелия на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, а именно, поддержание сбалансированности местных бюджетов и стимулирование органов

местного самоуправления к сокращению уровня дефицита бюджета и объема муниципального долга (к соблюдению финансовой дисциплины).

В соответствии с пунктом 10 статьи 93<sup>2</sup> Бюджетного кодекса условия реструктуризации обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту устанавливаются соответствующими законами о бюджете и принятыми в соответствии с ними актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В Порядке реструктуризации обязательств (в ред. от 09.03.2017) условия не установлены, а определено, что условия предусматриваются соглашением, заключаемым между Министерством и соответствующим органом местного самоуправления. Тем самым, условия реструктуризации устанавливаются не нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а фактически определяются Министерством в соглашениях.

6. Исходя из условий договоров в случае совершения муниципальным образованием бюджетного нарушения, предусмотренного статьями 306<sup>4</sup> - 306<sup>7</sup> Бюджетного кодекса, возникает неопределенность при реализации Министерством права применения бюджетных мер принуждения и, как следствие, риск непривлечения муниципального образования к ответственности.

7. В 2015 году проведена реструктуризация обязательств (задолженности) бюджетов трех муниципальных образований по бюджетным кредитам, полученным из бюджета Республики Карелия, на общую сумму 24 854,0 тыс. рублей.

В 2016 году проведена реструктуризация обязательств (задолженности) бюджетов 15 муниципальных образований по бюджетным кредитам, полученным из бюджета Республики Карелия, на общую сумму 127 210,0 тыс. рублей.

8. В ходе анализа вопросов рассмотрения и принятия Министерством решения о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам установлены случаи:

проведения реструктуризации при отсутствии полного пакета документов, что создает риск допущения необоснованной реструктуризации обязательств;

направления обращения о проведении реструктуризации в Министерство с нарушением сроков, установленных пунктом 17 Порядка предоставления бюджетных кредитов.

9. Имеют место несоответствия между указанной в соглашениях о реструктуризации формой реструктуризации и условиями, предусмотренными соглашениями.

10. В нарушение пункта 17 Порядка предоставления бюджетных кредитов, пункта 3 Порядка реструктуризации обязательств в ряде случаев Министерством вместо заключения соглашения о реструктуризации обязательств заключались дополнительные соглашения к договорам о предоставлении бюджетного кредита, которыми изменялись графики возврата бюджетного кредита в части сроков погашения кредитов. В результате, фактически задолженность реструктуризирована путем предоставления для муниципальных образований

отсрочек исполнения обязательств, при этом документы, которые необходимо прилагать к обращениям на реструктуризацию, отсутствовали.

Установлены факты, когда срок возврата бюджетного кредита, выданного для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных районов и городских округов, на срок, не превышающий пределов финансового года, в результате заключения дополнительных соглашений к договору, неоднократного проведения реструктуризации путем заключения нескольких соглашений, а также заключения дополнительных соглашений к соглашениям о реструктуризации, в итоге продлевался на 5-7 лет.

11. В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ исполнения администрациями муниципальных образований обязательств по договорам за 2015-2016 годы (на выборочной основе):

установлено соблюдение графиков возврата бюджетного кредита (с учетом изменений, вносимых дополнительными соглашениями к договорам и (или) соглашениями о реструктуризации);

установлены случаи нарушения сроков уплаты процентов за пользование бюджетными кредитами, при которых начислялись и уплачивались пени.

12. Установлены многочисленные случаи невыполнения в 2015-2016 годах муниципальными образованиями обязательств по договорам и соглашениям о реструктуризации. При этом меры воздействия, предусмотренные пунктом 4.1 договоров и пунктом 4.3 соглашений о реструктуризации, Министерством не применялись.

13. Установлено несоблюдение отдельными муниципальными образованиями принципа достоверности бюджета (статья 37 Бюджетного кодекса).

14. В ходе экспертно-аналитического мероприятия отмечен низкий уровень организации в муниципальных образованиях внутреннего финансового контроля, в том числе в отношении использования средств, предоставленных из бюджета Республики Карелия в виде бюджетных кредитов, в части формирования, управления и обслуживания муниципального долга, и отсутствие мероприятий внутреннего финансового аудита.

15. Анализ нормативной правовой и методологической базы муниципальных образований, регламентирующей формирование и управление муниципальным долгом, позволяет сделать вывод о том, что в муниципальных районах уделяется недостаточное внимание разработке и реализации нормативных актов в указанной области.

Отдельным нормативным документом долговая политика муниципальных образований не утверждена (кроме Сортавальского муниципального района). В составе мероприятий программ по оздоровлению муниципальных финансов включены отдельные мероприятия по совершенствованию долговой политики, в основном, начиная с 2017 года.

16. Отмечена низкая эффективность (результативность) использовании средств бюджета Республики Карелия в сумме 287 750,0 тыс. рублей,

предоставленных бюджетам Лахденпохского, Муезерского, Сортавальского муниципальных районов, Пряжинского национального муниципального района и Костомукшского городского округа из бюджета Республики Карелия в 2015-2016 годах по причине роста общего объема кредиторской задолженности, включая просроченную, на фоне роста объема муниципального долга, в том числе по бюджетным кредитам.

17. Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ показал:

в течение исследуемого периода значительно увеличилась долговая нагрузка на бюджет в большинстве муниципальных образований;

темпы прироста муниципального долга опережают темпы прироста налоговых и неналоговых доходов бюджетов;

в структуре муниципального долга наибольшую долю занимают обязательства перед кредитными организациями;

объемы привлекаемых в местные бюджеты кредитных средств ежегодно растут;

ежегодно увеличиваются расходы на обслуживание муниципального долга.

Перечисленные факты создают риски для обеспечения сбалансированности местных бюджетов в будущих периодах (следующих бюджетных циклах).

18. В ходе анализа соблюдения бюджетного законодательства при исполнении бюджетов муниципальных образований и при принятии органами местного самоуправления решений о бюджетах на соответствующий финансовый год (на соответствующий финансовый год и плановый период), в частности, было изучено соблюдение органами местного самоуправления ограничений, установленных статьями 92<sup>1</sup>, 106, 107, 111 Бюджетного кодекса.

При исполнении местных бюджетов в 2015 году ограничение по объему дефицита бюджета (статья 92<sup>1</sup> Бюджетного кодекса) не соблюдено в 6 муниципальных районах: Калевальском, Кемском, Олонецком, Пудожском, Сортавальском и Суоярвском.

В Костомукшском городском округе и 3 муниципальных районах (Беломорском, Калевальском, Сортавальском) не соблюдено ограничение по объему муниципальных заимствований (статья 106 Бюджетного кодекса).

За 2016 год при исполнении местных бюджетов не соблюдены ограничения:

по статье 92<sup>1</sup> Бюджетного кодекса – в Муезерском муниципальном районе;

по статье 106 Бюджетного кодекса – в 6 муниципальных районах: в Медвежьегорском, Муезерском, Олонецком, Питкярантском, Пряжинском, Сегежском.

Нарушения требований статей 107 и 111 Бюджетного кодекса с учетом допустимых превышений, установленных частями 8 и 9 статьи 7 Федерального закона от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс

Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в исследуемом периоде не установлены.

19. Объем задолженности муниципальных образований по коммерческому кредиту за период 2015-2016 годов увеличился на 797 684,0 тыс. рублей (на 38,0 процента) и на 1 января 2017 года составил 2 896 084,8 тыс. рублей, из них 2 063 460,8 тыс. рублей (71,3 процента) по Петрозаводскому городскому округу.

В ходе исследования установлены следующие сложности при получении и использовании муниципальными образованиями кредитов от кредитных организаций в 2015-2016 годах:

при проведении аукционов не поступали заявки от кредитных организаций, либо поступало по одной заявке, в связи с чем аукционы были признаны несостоявшимися;

данный финансовый инструмент носил в большей степени краткосрочный характер.

В результате, сложилась ситуация, в которой бюджетные кредиты являлись фактически единственным источником заемных средств.

20. Установлены отдельные нарушения Администрациями Олонецкого национального муниципального района и Медвежьегорского муниципального района требований Закона № 44-ФЗ, Требований к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 554, а также Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1093.

### **Предложения**

1. Направить отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия в адрес:

Законодательного Собрания Республики Карелия;

Главы Республики Карелия;

Министерства финансов Республики Карелия;

Исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований;

Прокуратуры Республики Карелия.

2. Правительству Республики Карелия рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений:

1) в Порядок предоставления бюджетных кредитов в части установления:

условий предоставления бюджетных кредитов в отношении уровня дефицита бюджетов муниципальных образований и объема муниципального долга, направленных на поэтапное сокращение показателя доли общего объема муниципального долга от объема собственных доходов бюджетов

муниципальных образований (что позволит ограничивать и контролировать муниципальный долг);

возможности предоставления бюджетных кредитов на частичное покрытие дефицита местного бюджета в случае погашения задолженности по долговым обязательствам муниципального образования, условий их предоставления и порядка использования;

конкретной формы заключения о выделении бюджетного кредита;

конкретной формы мотивированного ответа об отказе;

условия о наличии обоснованных источников погашения бюджетного кредита, исходя из оценки ожидаемого исполнения местного бюджета (при принятии решения о предоставлении бюджетного кредита);

2) в Порядок реструктуризации обязательств в части принятия решения о реструктуризации обязательств (задолженности) бюджетов муниципальных образований на уровне Правительства Республики Карелия.

3. Министерству финансов Республики Карелия:

рассмотреть итоги экспертно-аналитического мероприятия;

принять меры по соблюдению Порядка предоставления бюджетных кредитов и Порядка реструктуризации обязательств;

принять меры по формированию графиков, предусматривающих обоснованное распределение платежей по погашению задолженности по бюджетным кредитам с учетом имеющейся долговой нагрузки на местные бюджеты.

4. Исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований:

рассмотреть итоги экспертно-аналитического мероприятия;

разработать и принять долговую политику (в виде отдельного правового акта);

принять меры по соблюдению Порядка предоставления бюджетных кредитов, Порядка реструктуризации обязательств, а также исполнению обязательств по договорам о предоставлении бюджетных кредитов и соглашениям о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам;

принять меры, направленные на соблюдение ограничений, установленных статьями 92<sup>1</sup>, 106, 107, 111 Бюджетного кодекса и на эффективное использование средств, полученных из бюджета Республики Карелия в виде бюджетных кредитов;

усилить меры в рамках осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

### **Перечень приложений к отчету:**

Приложение 1 «Перечень изученных нормативных правовых актов»;

Приложение 2 «Сведения о распределении предоставленных бюджетных кредитов между бюджетами муниципальных образований в 2015-2016 годах»;

Приложение 3 «Сведения о наличии задолженности бюджетов муниципальных образований перед бюджетом Республики Карелия по предоставленным бюджетным кредитам»;

Приложение 4 «Распределение погашения муниципальными образованиями задолженности по кредитам по периодам (выборочно)»;

Приложение 5 Диаграмма «Распределение погашения муниципальными образованиями задолженности по кредитам по периодам»

Приложение 6 Диаграмма «Динамика и структура общего размера муниципального долга по Республике Карелия»;

Приложение 7 Диаграмма «Долговая нагрузка бюджетов муниципальных образований на 1 жителя»;

Приложение 8 «Темпы роста налоговых и неналоговых доходов и долговых обязательств бюджетов муниципальных образований»;

Приложение 9 «Структура кредиторской задолженности бюджетов муниципальных районов (городских округов)»;

Приложение 10 Диаграмма «Динамика и структура кредиторской задолженности бюджетов муниципальных районов / городских округов»;

Приложение 11 «Структура муниципального долга в разрезе муниципальных образований»;

Приложение 12 Диаграмма «Динамика и структура муниципального долга в разрезе муниципальных образований»;

Приложение 13 «Сведения о соблюдении ограничений, установленных статьями 92<sup>1</sup>, 106, 107, 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при исполнении бюджета муниципального района (городского округа) за 2015 год»;

Приложение 14 «Сведения о соблюдении ограничений, установленных статьями 92<sup>1</sup>, 106, 107, 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при исполнении бюджета муниципального района (городского округа) за 2016 год».

Аудитор  
Контрольно-счетной палаты  
Республики Карелия

А.В. Мелехова