



СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«4» мая 2012г.

№ ОМ-46/13-01

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 28 апреля 2012 г. № 19К (852), п. 9)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.5.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год, п. 2.2.4.4.2).

Предмет мероприятия:

законодательные, нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации;

данные государственной статистической, бюджетной и налоговой отчетности;

информация, полученная от субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

Цели мероприятия:

1. Проанализировать основные проблемы исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Проанализировать качество управления региональными и муниципальными финансами.

Объекты мероприятия:

Федеральные органы исполнительной власти (выборочно, по запросам).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, по запросам).

Органы местного самоуправления (выборочно, по запросам).

Исследуемый период: 2011 год.

Сроки проведения мероприятия с 28 июля 2011 года по 28 апреля 2012 года.

Результаты мероприятия:

Общие положения.

Проблемы формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации являются системной работой Счетной палаты Российской Федерации, их анализ осуществляется в рамках оперативного контроля и в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В 2011 году политика в сфере межбюджетных отношений была направлена на обеспечение расширения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, возможностей их влияния на укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов.

Реализовывался комплекс мероприятий по повышению сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов, который явился продолжением реформирования системы межбюджетных отношений, осуществляемого уже более 10 лет.

Однако отдельные проблемы, негативно влияющие на устойчивость и сбалансированность региональных и муниципальных бюджетов, по-прежнему остаются нерешенными.

Во многом это связано с тем, что Правительством Российской Федерации не в полной мере решены задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в части:

расширения налоговой автономии субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

определения способов решения проблемы выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями;

внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат; утверждения программы содействия развитию моногородов.

В результате сохраняется зависимость бюджетов большинства регионов от федерального центра, формируются условия для неэффективного использования перераспределяемых средств. Остается значительной дифференциация в социально-экономическом развитии регионов.

В данной работе исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации проанализировано с учетом реализации основополагающих документов в сфере межбюджетных отношений:

Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года;

Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года;

Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия подготовлен на основании отчетных данных Федерального казначейства за 2011 год и на основании информации, представленной по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, Минфином России, а также с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 2011 году направлением деятельности Счетной палаты по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

В отчете применялись следующие сокращения:

Бюджетный кодекс Российской Федерации – Бюджетный кодекс;

Налоговый кодекс Российской Федерации – Налоговый кодекс;

Градостроительный кодекс Российской Федерации – Градостроительный кодекс;

Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р – Концепция;

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р – Программа по повышению эффективности бюджетных расходов;

Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изменениями) – Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ;

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» – Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ.

Перечень законов, нормативных правовых актов и иных документов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, приведен в *приложении 1*.

1. Анализ формирования и проблемы исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Процесс исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и изменение их структуры характеризуют уровень развития межбюджетных отношений и оказывают определяющее влияние на бюджетную систему Российской Федерации в целом.

На формирование доходной базы субъектов Российской Федерации в 2011 году оказали влияние принятые в 2010 – 2011 годах изменения, внесенные в законодательство Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в статьи 342 и 361 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» пересмотрены ставки налога на добычу полезных ископаемых и транспортного налога.

В связи с повышением акцизов на нефтепродукты в 2 раза понижается ставка транспортного налога на автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы, другие самоходные транспортные средства, машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, снегоходы, мотосани.

Возможность понизить (повысить) ставку транспортного налога законом субъекта Российской Федерации, но не более чем в 10 раз, сохраняется. В отношении легковых автомобилей с мощностью двигателя (с каждой лошадиной силы) до 150 л. с. включительно субъектам Российской Федерации разрешается устанавливать пониженные ставки вплоть до нулевых.

При формировании доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации на 2011 год было учтено целевое направление на строительство и ремонт дорог в крупных городах доходов от повышения акцизов на нефтепродукты.

В целях развития транспортной инфраструктуры и обеспечения конкурентоспособности транспортных услуг, а также стимулирования развития инновационной деятельности Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 308-ФЗ предусмотрено внесение изменений в главы 30 и 31 части второй Налогового кодекса.

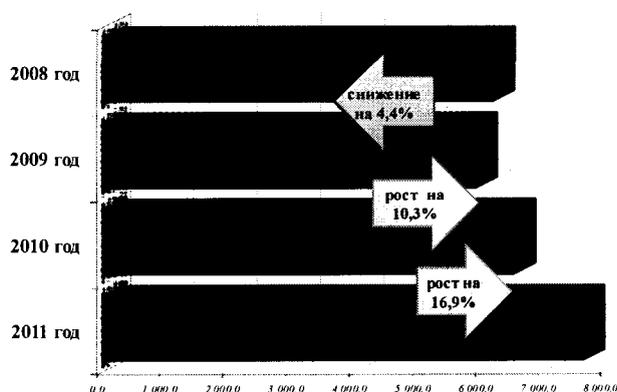
Указанным законом установлено, что (до 1 января 2025 года) база по налогу на имущество организаций уменьшается на сумму законченных капитальных вложений на строительство, реконструкцию и (или) модернизацию вводимых, реконструируемых и (или) модернизируемых объектов транспортной инфраструктуры, расположенных на внутренних водных путях Российской Федерации, портовых гидротехнических сооружений, сооружений инфраструктуры воздушного транспорта (за исключением системы централизованной заправки самолетов, космодрома), учтенных в балансовой стоимости данных объектов.

В целях дополнительного обеспечения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации акцизов на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию в соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и Закон Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации», начиная с 1 июля 2011 года, изменен действующий порядок исчисления и уплаты акцизов на этиловый спирт, алкогольную и спиртосодержащую продукцию. В частности, введена авансовая уплата акциза в бюджет по алкогольной и

спиртосодержащей продукции, которая производится производителями указанных подакцизных товаров при приобретении спирта.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году осуществлялось в условиях начавшейся стабилизации развития после выхода из кризиса экономики страны, укрепления положительных тенденций в развитии и обеспечения постепенного формирования стабильных условий для долгосрочного социально-экономического развития.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по доходам (млрд. рублей)



консолидированных бюджетов выросли более чем на 20 %. Сокращение доходов в 2011 году зафиксировано только в бюджете Еврейской автономной области (на 11,6 %) в связи со снижением в 2011 году по сравнению с 2010 годом объема безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на сумму 965,5 млн. рублей (приложение 2).

Вместе с тем, по отношению к ВВП доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились по сравнению с 2010 на 0,4 процентного пункта и составили 14,5 %. В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации также имеет тенденцию к сокращению (с 40,8 % в 2010 году до 36,6 % в 2011 году).

В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в указанный период существенных изменений не произошло. На долю налоговых доходов приходится 69 %, неналоговых доходов – 7,3 %, безвозмездных поступлений – 23,1 %, доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности – 0,6 %.

Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации



1.1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году исполнены в сумме 7 640 955,7 млн. рублей, или 100,7 % к прогнозируемым доходам.

Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отмечен практически во всех регионах и по сравнению с 2010 годом составил 116,9 %. В 14 регионах доходы

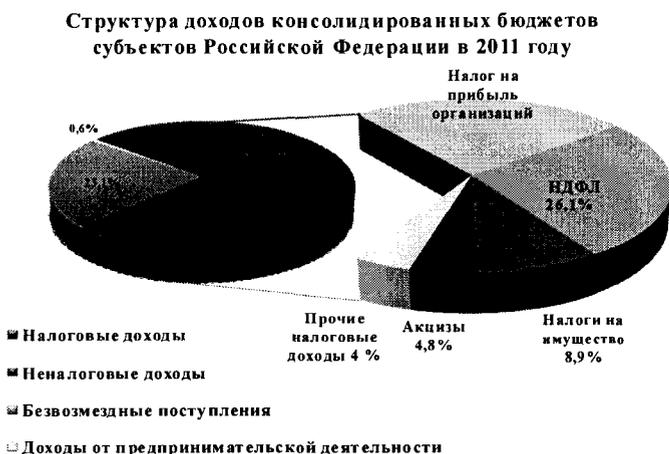
В связи со значительной дифференциацией налогового потенциала субъектов Российской Федерации доля налоговых и неналоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов различна. Основная их часть (почти 75 %) в 2011 году была сконцентрирована на территориях 26 регионов. Как и в предыдущие годы, на долю бюджета г. Москвы приходится 30,2 % всех налоговых и неналоговых доходов.

Бюджетные доходы в расчете на душу населения в 2011 году, по сравнению с 2010 годом, выросли на 16,9 % и составили 53,4 тыс. рублей. Сокращение среднедушевых доходов в 2011 году произошло только в Еврейской автономной области.

1.1.1. Основу доходной базы регионов составляют **налоговые доходы**, в структуре которых более 60 % приходится на долю 3 налогов: на доходы физических лиц, на прибыль организаций и на имущество (*приложение 3*). В общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году снизился удельный вес налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) с 27,4 % в 2010 году до 26,1 % в 2011 году и налога на имущество с 9,6 % до 8,9 %, что связано с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ.

Поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по НДФЛ в 2011 году по сравнению с 2010 годом выросли на 11,5 % и составили 1 994 869,3 млн. рублей. Значительный рост поступлений указанного налога отмечается в Чукотском автономном округе (127,1 %).

Поступления доходов по налогу на прибыль организаций в 2011 году увеличились по сравнению с 2010 годом на 26,9 % и составили 1 927 714,9 млн. рублей. Рост поступлений данного налога произошел в 76 субъектах Российской Федерации, значительное увеличение – в Республике Ингушетия (в 3,7 раза в связи с началом хозяйственной деятельности на территории субъекта филиала ОАО «НК «Роснефть»).



Снижение поступлений указанного налога отмечено только в семи субъектах Российской Федерации. Значительно снизились поступления в Республике Алтай (на 55,8 %). Объем поступлений по налогу на прибыль организаций в консолидированный бюджет республики в 2010 году составил 1 001,3 млн. рублей, в 2011 году – лишь 442,4 млн. рублей, что связано с ликвидацией пяти основных организаций-налогоплательщиков (ООО «Симмашспецнаб», ООО «Химгазресурс», ООО «Снабтурбогаз», ООО «Промнефтегаз» и ООО «Проммашкомплект»).

Поступления налогов на имущество в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по сравнению с 2010 годом увеличились на 7,9 % и составили 677 955,4 млн. рублей. Рост указанных налогов произошел за счет увеличения поступлений транспортного налога (на 10 %), земельного налога (на 5,9 %) и налога на имущество организаций (на 10,9 %).

В связи с переносом сроков уплаты налога на имущество физических лиц (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ) в 2011 году по сравнению с 2010 годом почти на 70 % снизились поступления по указанному налогу.

1.1.2. Ежегодный анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показывает, что неналоговые доходы по-прежнему не оказывают определяющего влияния на формирование их доходов.

Доля неналоговых доходов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов по сравнению с 2010 годом не изменилась и составила 7,3 %.

Источники формирования неналоговых доходов носят в основном разовый характер (доходы от реализации государственного и муниципального имущества, продажа материальных и нематериальных активов, административные платежи и сборы, штрафы, санкции и возмещение ущерба). Трудная прогнозируемость и неравномерность поступлений снижает их роль в увеличении доходной базы региональных и местных бюджетов.

Вместе с тем, неналоговые доходы следует рассматривать как дополнительный источник формирования и укрепления финансовой самостоятельности региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

Объем неналоговых доходов в 2011 году увеличился по сравнению с 2010 годом на 14,7 % и составил 554 104,4 млн. рублей (*приложение 4*).

Увеличение отмечено в 57 субъектах Российской Федерации. Значительно увеличился объем поступлений неналоговых доходов в консолидированные бюджеты Республики Ингушетия – в 2,8 раза, Карачаево-Черкесской Республики – в 2,7 раза, что связано с увеличением разовых поступлений от возврата средств по возмещению потерь сельскохозяйственного производства и возврата средств от оказания платных услуг и компенсаций затрат государства.

Почти на 50 % снизился объем неналоговых поступлений в 2011 году в Кабардино-Балкарской Республике и Еврейской автономной области в основном по причине уменьшения поступлений от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства.

В структуре неналоговых доходов основную долю составляют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (48,5 %), доходы от продажи материальных и нематериальных активов (22,2 %) и доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (12,9 %).

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в 2011 году увеличились по сравнению с 2010 годом на 17,9 % и составили 268 806,5 млн. рублей.

Результаты проверок, проведенных Счетной палатой в 2011 году в субъектах Российской Федерации, показывают, что имеют место нарушения, связанные с невыполнением программ приватизации, оформлением и переоформлением договоров аренды имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, с отражением данных в реестрах государственного имущества.

В Республике Карелия по состоянию на 1 января 2011 года общая задолженность по договорам аренды государственного имущества составила 11 млн. рублей, текущая задолженность по арендной плате имеет тенденцию к росту. Кроме того, Госкомимуществом республики не принимаются меры по переоформлению договоров безвозмездного пользования, заключенных на неопределенный срок с государственными унитарными предприятиями и коммерческими организациями, в договоры аренды. В безвозмездном пользовании числится государственное имущество, по которому за 2010 год сумма выпадающих доходов составила около 155 млн. рублей, что в 1,8 раза больше суммы, начисленной по договорам аренды. В Реестре государственного имущества Республики Карелия не зарегистрировано переданное в пользование, аренду, доверительное управление движимое и недвижимое имущество.

Основной проблемой остается достоверность и полнота учета имущества казны регионов. Только усиление контроля за регистрацией и учетом движимого и недвижимого имущества, а также соблюдение условий договоров аренды позволит повысить качество управления государственным и муниципальным имуществом и, как следствие, увеличить поступления в бюджеты.

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов в 2011 году выросли на 50,8 %. Это вызвано увеличением поступлений от продажи земельных участков и реализации имущества, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Объем доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства по сравнению с 2010 годом снизился на 12,3 %.

1.1.3. Сохраняющаяся дифференциация территорий по уровню социально-экономического развития, делегирование на региональный уровень государственных полномочий, значительные объемы выпадающих доходов приводят к необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов, что достигается в большинстве регионов в основном за счет безвозмездных поступлений.

Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году составила в среднем 23,1 %.

Доходы 7 субъектов Российской Федерации сформированы за счет указанных поступлений на 60 и более процентов (республики Алтай, Дагестан, Ингушетия и Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика и Камчатский край).

1.1.4. Объем доходов от **предпринимательской и иной приносящей доход деятельности** в 2011 году составил 45 857,6 млн. рублей и увеличился по сравнению с 2010 годом на 5,3 %. При этом количество регионов, в которых осуществлялась эта деятельность, сократилось на 3 (в 2010 году – 8 регионов).

Причинами незначительных объемов поступлений по данному доходному источнику явились сокращение количества заключенных договоров на выполнение ремонтно-строительных работ, нарушение сроков оплаты по договорам за оказываемые работы (услуги) учреждениями государственной экспертизы и жилищно-коммунального хозяйства, а также перевод с 1 января 2011 года большинства бюджетных учреждений (в основном образовательных) в статус автономных.

1.2. Проблемы формирования доходной базы местных бюджетов, связанные с поступлением налоговых и неналоговых доходов, усилением зависимости местных бюджетов от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, по-прежнему остаются актуальными.

Анализ исполнения **местных бюджетов** показал, что в 2011 году доходы исполнены в сумме **2 961 063,2 млн. рублей**, или 97,3 % прогнозируемых объемов.

Рост доходов местных бюджетов по сравнению с 2010 годом составил 113,9 %. В 12 регионах доходы бюджетов муниципальных образований выросли более чем на 20 %, значительный рост доходов отмечался в бюджетах внутригородских муниципальных образований города Санкт-Петербурга – на 49,5 %, что в основном связано с ростом поступлений налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Доля указанного налога в доходах бюджетов внутригородских муниципальных образований города Санкт-Петербурга увеличилась с 17 % в 2010 году до 40 % в 2011 году.

При этом в 5 регионах в анализируемом периоде отмечено снижение поступлений доходов в местные бюджеты.

Общий объем доходов местных бюджетов, как и в предыдущие годы, формируются в основном за счет доходов бюджетов городских округов и бюджетов муниципальных районов. В 2011 году удельный вес указанных бюджетов в общем объеме доходов бюджетов муниципальных образований составил 49 % и 41 % соответственно.

1.2.1. В формировании доходного потенциала местных бюджетов **налоговые доходы** по-прежнему не имеют определяющего значения. Их удельный вес в общем объеме доходов в 2011 году составил 29,7 % и по сравнению с 2010 годом снизился на 1,3 процентных пункта.

Объем налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований в 2011 году составил 878 994,1 млн. рублей и увеличился по сравнению с 2010 годом на 72 207,8 млн. рублей, или на 9,0 %.

Несмотря на наметившуюся в 2011 году тенденцию увеличения поступлений налоговых доходов в местные бюджеты, в 45 регионах их доля сложилась ниже среднего уровня. В Республике Ингушетия и Ненецком автономном округе доля налоговых доходов в общем объеме доходов их местных бюджетов составила лишь 11,3 % и 11 % соответственно. В местных бюджетах 6 регионов доля налоговых доходов превысила 40 % общего объема их доходов.

Основным налогом, формирующим местные бюджеты, остается **налог на доходы физических лиц**, его доля в налоговых доходах составила 50,4 %.

Объем поступлений данного налога в местные бюджеты в 2011 году составил 584 418,9 млн. рублей и по сравнению с 2010 годом увеличился на 11,1 %.

В соответствии с бюджетным законодательством только два налога – **земельный и налог на имущество физических лиц** зачисляются в местные бюджеты по нормативу 100 %. Их доля в доходах местных бюджетов, как и в предыдущие периоды, остается незначительной и в 2011 году составила 3,6 % и 0,1 % соответственно.

Субъекты Российской Федерации отмечают, что отсутствие механизма принуждения владельцев недвижимого имущества (включая объекты, длительное время числящиеся в незавершенном строительстве) к оформлению права собственности, недостоверность данных о налогоплательщиках приводят к недопоступлению по указанным налогам.

Кроме того, наличие льгот по налогу на землю и налогу на имущество физических лиц, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством, а также и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, приводит к значительным потерям бюджетов муниципальных образований. Так, в 2011 году по данным 64 субъектов Российской Федерации, объем выпадающих доходов бюджетов муниципальных образований только по земельному налогу составил 34 729,7 млн. рублей, по налогу на имущество физических лиц – 8 119,8 млн. рублей.

Поступление отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в местные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличилось на 38,3 % и составило 25 702,9 млн. рублей. Число регионов, применивших этот механизм в 2011 году, составило 40 против 39 в 2010 году. Вместе с тем, за бюджетами муниципальных районов и городских округов не закреплена фиксированная величина отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

1.2.2. Объем неналоговых доходов местных бюджетов в 2011 году составил 279 032,5 млн. рублей и по сравнению с 2010 годом увеличился на

9,3 %, при этом их доля в общем объеме доходов местных бюджетов снизилась на 0,4 процентных пункта и составила 9,4 %.

Основными источниками поступления неналоговых доходов в местные бюджеты, как и в региональные, остаются **доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности** (46,6 % объема неналоговых доходов), доходы от продажи материальных и нематериальных активов (24,9 %) и доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (14,5 %). Объем указанных поступлений в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличился на 4,1 %, на 21,9 % и на 4,9 % и составил 130 126,7 млн. рублей, 69 558,7 млн. рублей и 40 472,8 млн. рублей соответственно.

Основными факторами, негативно влияющими на поступление указанных доходов, являются недостоверный учет муниципального имущества, затягивание сроков передачи имущества в муниципальную собственность, а также отсутствие финансовых средств в бюджетах муниципалитетов, особенно на уровне поселений, на осуществление регистрации прав на объекты недвижимости.

Несмотря на значительные объемы недвижимого имущества и земель, находящихся в муниципальной собственности, должный учет муниципального имущества так и не налажен.

1.2.3. Сбалансированность местных бюджетов, как и в предыдущие годы, в основном обеспечивается за счет **безвозмездных поступлений**, объем которых в бюджетах муниципалитетов в 2011 году составил 1 798 121,2 млн. рублей и по сравнению с 2010 годом увеличился на 17,5 %. При этом доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов увеличилась на 1,8 процентных пункта и составила 60,7 % (*график*).

Более чем наполовину за счет безвозмездных поступлений формируются местные бюджеты в 67 субъектах Российской Федерации, в том числе в 7 – более чем на 80 %.

В 2011 году сохранилась зависимость местных бюджетов от предоставления межбюджетных трансфертов из региональных фондов финансовой поддержки в форме дотаций, которые в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличились на 20 % и составили 393 039,1 млн. рублей.

Объем бюджетных средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных фондов компенсаций, в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличился на 13,4 % и составил 711 379,3 млн. рублей.

В некоторых бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрены средства на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Порядок предоставления и распределения указанных средств утверждается региональными нормативными правовыми актами.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов дотации на указанные цели в 2011 году были предусмотрены в 68 субъектах Российской Федерации (в 2010 году – в 66 субъектах Российской Федерации) в объеме 112 583,9 млн. рублей.

1.2.4. Поступление в местные бюджеты доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в 2011 году по сравнению с 2010 годом снизилось на 64,2 % и составило 4 915,3 млн. рублей. Причиной этого является снижение уровня доходов населения, проживающего в сельской местности, и как следствие снижение спроса на платные услуги, предоставляемые бюджетными учреждениями.

1.3. В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах», «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах» перед Правительством Российской Федерации ставилась задача по решению проблемы выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в связи с предусмотренными федеральным законодательством **налоговыми льготами** и изъятиями. Однако до настоящего времени указанная проблема остается нерешенной.

В этой связи остается актуальным проведение инвентаризации и оптимизации, установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам (прежде всего по налогу на имущество организаций, по налогу на имущество физических лиц), а также принятие решения об ограничении предоставления налоговых льгот по региональным налогам и сборам, устанавливаемых федеральным законодательством.

По оценке 82 регионов объем выпадающих доходов консолидированных бюджетов в 2011 году в связи с налоговыми льготами, установленными федеральным, региональным законодательством и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, составил более 410 млрд. рублей, из них объем выпадающих доходов по льготам, установленным федеральным законодательством, составил около 213 млрд. рублей (51,4 % объема выпадающих доходов), или половину объема предоставляемой субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Из общего объема выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации более 287 млрд. рублей (около 70 %) приходится на выпадающие доходы, связанные с льготами, установленными федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации по налогу на имущество организаций.

Потери от льгот, установленных региональным законодательством и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, составили более 200 млрд. рублей, или 48,5 % всего объема выпадающих доходов.

1.4. Анализ информации, представленной исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, показал, что постоянное внесение изменений в налоговое и

бюджетное законодательство негативно влияет на региональные и местные бюджеты.

Начиная с 2010 года, налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет. Субъекты Российской Федерации отмечают, что средства дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов из федерального бюджета лишь частично компенсируют потери по НДС.

Так, дотация на сбалансированность бюджету Архангельской области в 2010 году составила около 76 % объема выпадающих доходов по данному налогу, бюджету Самарской области – 61,6 %, Удмуртской Республики – 51,1 %. В 2011 году дотации из федерального бюджета на компенсацию потерь бюджетам регионов по НДС снизились (бюджетам Удмуртской Республики, Архангельской области компенсация составила только 24,6 %).

Изменения, внесенные в 2009 – 2010 годах в налоговое и бюджетное законодательство, привели в 2011 году к снижению доходов консолидированных бюджетов более чем на 150,7 млрд. рублей, или на 4,8 % объема налоговых и неналоговых доходов. В ряде регионов (республики Алтай, Тыва и Татарстан, Забайкальский край, Челябинская и Тюменская области, Ямало-Ненецкий автономный округ) потери доходов составили порядка 4-6 %.

Изменения, связанные с индексацией ставок акцизов и передачей в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации 10 % доли налогов, взимаемых в связи с применением специальных налоговых режимов, и минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, ранее являвшихся доходными источниками государственных внебюджетных фондов, не решают проблему пополнения и компенсации потерь консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Пополнение за счет этих источников составило около 1,5 % объема налоговых и неналоговых доходов.

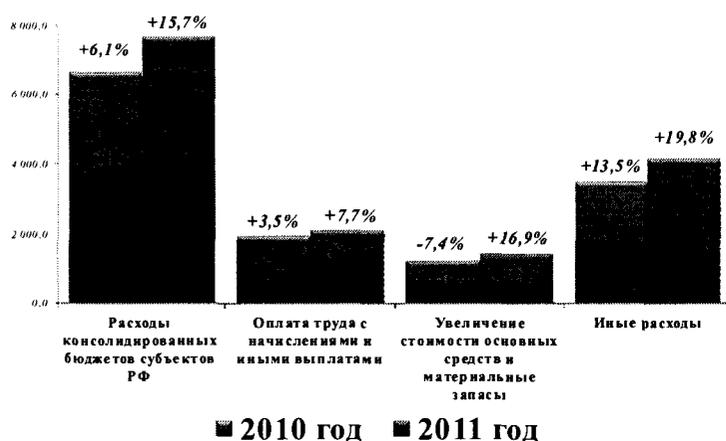
Изменение сроков уплаты налога на имущество физических лиц и отмена авансовых платежей по уплате земельного налога физическими лицами также отрицательно сказались на доходной базе 2011 года.

1.5. Объем налоговых поступлений в бюджеты различных уровней зависит от полноты и своевременности исполнения налогоплательщиками налоговых обязательств и собираемости налогов.

Проблемой пополнения доходной части консолидированных бюджетов регионов остается наличие **задолженности по налогам и сборам**, которая по сравнению с 2010 годом незначительно снизилась (на 4,1 %) и по состоянию на 1 января 2012 года составила **675 308,3 млн. рублей**. Причинами возникновения задолженности остаются неплатежеспособность отдельных налогоплательщиков, их миграция, дополнительные начисления пеней и штрафов в ходе контрольных мероприятий налоговых органов.

В общем объеме задолженности доля задолженности по региональным налогам составила 11,5 %, по местным налогам и сборам – 3,9 %.

Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 - 2011 годах (млрд. рублей)



В 2011 году рост задолженности по налогам и сборам наблюдался в 24 субъектах Российской Федерации, наибольший ее рост по сравнению с началом года произошел в 3 регионах: в Республике Дагестан – в 1,7 раза, в Ставропольском крае – в 1,6 раза, в Чукотском автономном округе – в 1,5 раза.

В целях повышения собираемости налогов и сокращения задолженности в 82 субъектах Российской Федерации работают на постоянной основе: межведомственные комиссии по урегулированию задолженности, в состав которых входят представители органов исполнительной власти; комитеты по взаимодействию с правоохранительными органами; служба судебных приставов с органами прокуратуры. Территориальные управления налоговых служб осуществляют системный контроль за соблюдением сроков принудительного взыскания задолженности, установленного налоговым законодательством.

В результате проведения таких мероприятий в Брянской области поступления в бюджеты всех уровней в 2011 году составили 296 млн. рублей, из них в областной бюджет – 121 млн. рублей, в Мурманской области погашена задолженность в бюджет области в сумме 3 915,8 млн. рублей. В результате работы комплексных комиссий по вопросам легализации объектов налогообложения в консолидированный бюджет Забайкальского края дополнительные поступления по НДС составили 77,2 млн. рублей.

Следует отметить, что снижение задолженности в 2011 году обусловлено и работой, которая проводится Федеральной налоговой службой по списанию безнадежной к взысканию задолженности по ряду налогоплательщиков.

Так, в Пензенской области снижение задолженности по налогам и сборам по сравнению с началом года в ходе списания недоимки и задолженности по пеням и штрафам, признанных безнадежными к взысканию в соответствии со статьей 59 Налогового кодекса, составило 622 млн. рублей (или 13,3 % к началу отчетного периода), в Саратовской области – 965,3 млн. рублей (5,9 %).

1.6. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличились на 1 041 998,4 млн. рублей, или на 15,7 %, и составили 7 676 077,4 млн. рублей (приложение 5).

Увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отмечено в 79, снижение – в 4 субъектах Российской Федерации.

Наибольший рост расходов сложился в бюджете Ямало-Ненецкого автономного округа – более 50 %, в бюджетах 12 субъектов Российской Федерации – более 20 % (в Белгородской области – 28,7 %, в Камчатском крае – 25,8 %, в Республике Хакасия – 24,7 %).

В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации основную долю занимают текущие (первоочередные) расходы, в основном расходы на оплату труда с начислениями и прочими выплатами (27,3 %), а в бюджетах 4 регионов – более 40 % (республики Карелия и Калмыкия, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Забайкальский край).

Политика, проводимая региональными органами исполнительной власти по оптимизации расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году, имела некоторые положительные результаты.

Доля расходов, направляемых на развитие регионов, в 2011 году по сравнению с 2010 годом незначительно увеличилась (на 0,2 процентных пункта) и составила 18,6 %. При этом в бюджете Чеченской Республики указанные расходы составил 45,4 %, в бюджетах 18 субъектов Российской Федерации – более 20 %.

Расходы на заработную плату с начислениями и иными выплатами снизились на 2,1 процентного пункта, на коммунальные услуги – на 0,4 процентного пункта.

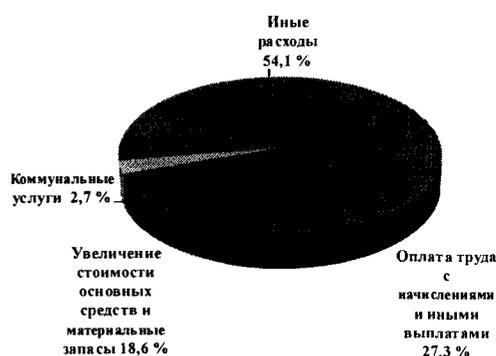
Значительное снижение данных расходов наблюдалось в Краснодарском крае (на 15 %) и Республике Татарстан (на 9,6 %).

Суммарный объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации незначительно превысил объем доходов (на 35,1 млрд. рублей), сформировав дефицит бюджетов в 2011 году всего в 0,5 % объема доходов (в 2010 году – 1,5 %, в 2009 году – 5,6 %). С дефицитом исполнены консолидированные бюджеты 57 субъектов Российской Федерации (в 2010 году – 64, в 2009 году – 62) (приложение 6).

1.7. Расходы местных бюджетов в 2011 году составили **2 975 828,6 млн. рублей** и по сравнению с 2010 годом увеличились на 363 440,5 млн. рублей, или на 13,9 % (приложение 7).

Расходы местных бюджетов в 2011 году на 65,4 % обеспечивались за счет безвозмездных поступлений (в 2010 году – на 69,4 %).

Наибольшую долю в общем объеме расходов местных бюджетов по-прежнему составляют расходы на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг (41,4 %) при незначительном их снижении (на 2,1 процентного пункта) по сравнению с 2010 годом.



Расходы местных бюджетов имеют низкую инвестиционную направленность (12,4 %). В 59 регионах этот показатель ниже среднего уровня.

Суммарный объем расходов бюджетов муниципальных образований в 2011 году незначительно превысил объем доходов (на 14,8 млрд. рублей, или на 0,5 %). Указанное превышение зафиксировано в 50 субъектах Российской Федерации (в 2010 году – в 47).

1.8. В течение 2011 года государственный долг субъектов Российской Федерации увеличился на 75 811,7 млн. рублей, или на 7 %, и по состоянию на 1 января 2012 года составил 1 171 804,6 млн. рублей. При этом более трети объема государственного долга приходится на три субъекта Российской Федерации: г. Москву (19,9 %), Московскую область (9,1 %) и Республику Татарстан (6,8 %). Сокращение государственного долга субъектов Российской Федерации в январе – декабре 2011 года наблюдалось в 20 регионах (приложение 8).

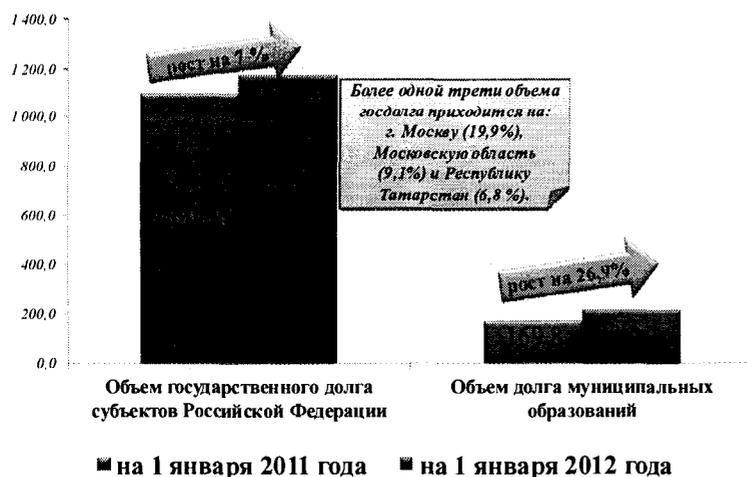
Муниципальный долг по состоянию на 1 января 2012 года составил 215 474,4 млн. рублей и увеличился за 2011 год на 26,9 %. Наибольший объем долговых обязательств приходится на муниципальные образования Республики Татарстан (15 %), Краснодарского края (4,8 %), Московской области (5,8 %), Омской области (4,5 %) и Калининградской области (4,4 %). Сокращение муниципального долга в 2011 году наблюдалось в местных бюджетах лишь 14 регионов.

Внутренний долг субъектов Российской Федерации по сравнению с началом 2011 года вырос на 8,5 % и составил 1 154 039,6 млн. рублей, внешний долг сократился на 45,1 % и составил 17 765,2 млн. рублей.

Наибольший удельный вес в структуре внутренних долговых обязательств субъектов Российской Федерации занимают бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (36,3 %) и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации (29,8 %).

В 2011 году продолжилась практика активного привлечения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета. Субъектам Российской Федерации на частичное финансирование дефицита регионального бюджета, на покрытие временного кассового разрыва, ликвидацию последствий стихийных бедствий и техногенных аварий, строительство,

Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований (млрд. рублей)



реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (кроме федерального значения) из федерального бюджета

бюджетные кредиты предоставлены 62 субъектам Российской Федерации в объеме 128 305,7 млн. рублей (в 2010 году – 169 367,5 млн. рублей).

Остаток непогашенных бюджетных кредитов на 1 января 2012 года составил 410 056,4 млн. рублей. Наибольший остаток сложился у Республики Татарстан (59 862,6 млн. рублей), г. Москвы (44 402,3 млн. рублей) и Московской области (41 966,0 млн. рублей).

Субъектами Российской Федерации принимаются определенные меры по сокращению объема государственного долга. Практически во всех регионах разработаны и утверждены планы мероприятий по снижению долговой нагрузки бюджетов субъектов Российской Федерации, предусматривающие снижение государственного долга за счет увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, по реализации Программы по повышению эффективности бюджетных расходов, сокращению расходов на обслуживание государственного долга и сохранению объема долговых обязательств на финансово безопасном уровне.

1.9. В 2011 году объем просроченной кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизился на 42 % и по состоянию на 1 января 2012 года составил 27 981,4 млн. рублей, из них по выплате заработной платы с начислениями – 2 665,6 млн. рублей, по оплате коммунальных услуг – 2 427,7 млн. рублей.

Согласно отчетным данным за 2011 год 22 субъекта Российской Федерации не имели просроченной кредиторской задолженности.

Наибольшая просроченная кредиторская задолженность зафиксирована в Московской (5 548,6 млн. рублей), Иркутской (4 547,9 млн. рублей), Костромской (1 995,5 млн. рублей) и Ульяновской (1 908,7 млн. рублей) областях, в Краснодарском крае (1 662,4 млн. рублей). Наименьший объем задолженности отмечен в бюджетах республик Татарстан и Тыва, Ненецкого автономного округа, Самарской области и города Москвы.

В основном на образование просроченной кредиторской задолженности повлияли уменьшение бюджетных ассигнований из федерального бюджета в 2011 году, и, как следствие, неоплаченные суммы за выполненные работы по заключенным контрактам, наличие кредиторской задолженности прошлых лет, несвоевременное представление первичных документов для оплаты, ошибочно выставленные счета по контрактам и разногласия по актам сверки выставленных счетов за выполненные работы.

Анализ материалов проверок, проведенных Счетной палатой в 2011 году, показал, что региональными органами исполнительной власти проводится активная работа по снижению просроченной кредиторской задолженности. Так, Минфином Московской области в ходе принятых мер по взысканию просроченной задолженности с юридических лиц (в судебном порядке) возврат в бюджет в 2010 году составил 440,3 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2011 года она снизилась в 6,6 раза.

2. Анализ полноты и своевременности перечисления межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета

2.1. Бюджетным посланием Президента Российской Федерации от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах» предусмотрена целесообразность перехода к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в виде дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации, что обусловлено необходимостью обеспечения большей самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации и повышения их ответственности за результаты деятельности.

Также отмечена необходимость укрупнения субсидий, предоставляемых регионам в рамках государственных программ (в сферах совместного ведения).

В 2011 году Федеральным законом от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (далее – Федеральный закон № 357-ФЗ) предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета предусмотрено по 150 направлениям расходов (целевым статьям) на общую сумму 1 484 737,3 млн. рублей (в 2010 году – по 114 целевым статьям). Из них дотации предусмотрены всего по 6 направлениям расходов, субсидии – по 92, в том числе по 23 федеральным целевым программам (в 2010 году – по 68), субвенции – по 27 (в 2010 году – по 24).

Согласно приложению 30 к Федеральному закону от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ в 2011 году межбюджетные трансферты распределены субъектам Российской Федерации по 39 целевым статьям на общую сумму 895 043,7 млн. рублей (64,6 % предусмотренного объема межбюджетных трансфертов), из них субсидии – по 7 целевым статьям на сумму 75 129,1 млн. рублей (15,9 %), субвенции – по 23 целевым статьям на сумму 280 829,4 млн. рублей (92,9 %). В том числе был запланирован нераспределенный резерв в сумме 3 168,0 млн. рублей.

В течение 2011 года распределение межбюджетных трансфертов осуществлялось на основании постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов министерств и ведомств (76 нормативных правовых актов). В соответствии с указанными нормативными правовыми актами были распределены средства в сумме 259 892,2 млн. рублей (без учета средств, выделенных на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объектов капитального строительства собственности муниципальных образований).

Порядки предоставления и правила межбюджетных трансфертов регламентированы 134 нормативными правовыми актами.

2.2. В 2011 году межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований поступили в объеме 1 641 432 млн. рублей (101,7 % предусмотренных на 2011 год) (приложение 9).

Удельный вес межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 21,5 % (в 2010 году – 21,4 %). Без учета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов составила 17,1 % (в 2010 году – 15,6 %).

По сравнению с 2010 годом межбюджетные трансферты увеличились на 16,7 %, в том числе по дотациям – на 7,8 %, субсидиям – на 24 %, иным межбюджетным трансфертам – в 3 раза. В то же время расходы по предоставлению субвенций сократились на 10,8 %.

В I квартале 2011 года регионам было перечислено 22,8 % предусмотренного объема, во II квартале – 26,2 %, в III квартале – 24,5 % и в IV квартале – 26,4 % межбюджетных трансфертов.

2.3. Основной объем межбюджетных трансфертов получен субъектами Российской Федерации в форме дотаций (34,3 %). Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований поступили в объеме 562 641,8 млн. рублей (102,1 % предусмотренных средств на 2011 год).

Удельный вес дотаций в общем объеме доходов консолидированных доходов по сравнению с 2010 годом сократился в 52 субъектах Российской Федерации на 0,6 % и составил 7,4 %. В 5 субъектах Российской Федерации

дотации составили более 70 % объема предоставленных межбюджетных трансфертов: в Камчатском крае – 81,2 %, в Республике Тыва – 76,2 %, Республике Саха (Якутия) – 74,8 %, Магаданской области – 74 %, Тюменской области – 72,9 %.

2.3.1. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2011 году впервые был сохранен на уровне предыдущего года и составил 396 995,7 млн. рублей.



При сохранении общего объема указанных дотаций ряду субъектов Российской Федерации (Ярославской и Мурманской областям) при формировании федерального бюджета дотации увеличены в 1,5 раза, а отдельным сокращены (Красноярскому краю – в 8,4 раза, Чукотскому автономному округу – в 3,6 раза, Калужской области – в 1,7 раза).

По сравнению с 2010 годом изменился состав получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. На 2011 год не предусмотрены дотации Кемеровской, Московской и Сахалинской областям, а Вологодская и Свердловская области стали получателями дотации.

Удельный вес дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 6,4 %. При этом в 4 регионах объем указанной дотации превысил объем налоговых и неналоговых доходов. Так, доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Республике Ингушетия превысила объем указанных доходов на 83,8 %, в Республике Тыва – на 45,8 %, в Республике Дагестан – на 43,6 %, в Камчатском крае – на 42,9 %.

В 2011 году соотношение доходов после выравнивания 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченных субъектов Российской Федерации составило 2,4 раза.

2.3.2. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации получили 82 субъекта Российской Федерации в сумме 154 270,0 млн. рублей (на 45,6 % больше, чем в 2010 году).

Основной объем дотаций (129 180,9 млн. рублей, или 83,7 %) был распределен по субъектам Российской Федерации на основании поручений Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

Наибольшие объемы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации получили Чеченская Республика – 30 742,4 млн. рублей (20 % общего объема дотации), Тюменская область – 26 994,5 млн. рублей (17,5 %).

В Чеченской Республике объем дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов превысил объем налоговых и неналоговых доходов в 2 раза.

2.3.3. В целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации предоставлены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии) в объеме 514 689,4 млн. рублей (101,9 % утвержденных бюджетных назначений). Их удельный вес в объеме безвозмездных поступлений составил 31,3 %.

Не в полном объеме выполнены годовые бюджетные назначения по предоставлению регионам субсидий на:

реализацию мероприятий Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации (96,3 % утвержденных бюджетных назначений);

закупку оборудования для учреждений здравоохранения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий, направленных на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях (93,5 %);

бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объекты капитального строительства собственности муниципальных образований) в рамках организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и

XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развития города Сочи как горноклиматического курорта (82,6 %).

В 2011 году продолжилась практика предоставления средств из федерального бюджета в конце финансового года, что снижает эффективность расходования бюджетных средств и в связи с невозможностью их освоения до окончания финансового года приводит к формированию остатков межбюджетных трансфертов на счетах по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, в декабре 2011 года утверждено распределение средств федерального бюджета на:

реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов (приказ Минфина России от 2 декабря 2011 г. № 446);

выплату денежного поощрения лучшим учителям (распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2011 г. № 2198-р);

поддержку реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011 – 2015 годы по направлению «разработка и внедрение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации» (приказ Минобрнауки России от 19 декабря 2011 г. № 2851);

софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации в рамках реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 2365-р).

Результаты контрольных мероприятий по проверке использования межбюджетных трансфертов, полученных субъектами Российской Федерации из федерального бюджета, показывают, что в ряде на конец финансового года на счетах субъектов Российской Федерации остаются в значительных объемах неиспользованные средства.

Так, в Брянской области субвенции на финансовое обеспечение отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов в сумме 7,7 млн. рублей не были использованы в 2010 году в связи с их поздним поступлением (платежное поручение от 30 декабря 2010 г. № 100) и 25 января 2011 года возвращены в федеральный бюджет.

В Тульской области остаток средств федерального бюджета, неиспользованный в 2010 году в рамках исполнения мероприятий долгосрочной целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства на 2009 – 2012 годы», составил 28,2 млн. рублей.

Контрольное мероприятие по проверке использования бюджетных средств, направленных на организацию и проведение XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, и развитие города Сочи как горноклиматического курорта показало, что по состоянию на 1 января 2011 года на счетах муниципального образования города

Сочи неиспользованный остаток бюджетных средств составил 989,2 млн. рублей.

2.3.4. Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации поступили в сумме **338 259,9 млн. рублей**, или 101,9 % утвержденных бюджетных назначений. Удельный вес субвенций в объеме безвозмездных поступлений составил 20,6 %.

В соответствии с потребностью субъектов Российской Федерации осуществлялось финансирование расходов на осуществление полномочий по подготовке проведения статистических переписей (47,9 % утвержденных бюджетных назначений), перевозке несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений (84,7 %), по выплате гражданам государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций при возникновении поствакцинальных осложнений (99,4 %), выплате инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (98,1 %).

2.3.5. Иные межбюджетные трансферты поступили в бюджеты субъектов Российской Федерации в сумме **214 642,7 млн. рублей**, или 104,8 % утвержденных бюджетных назначений. Их доля в объеме безвозмездных поступлений невелика и составляет 13,1 %.

Трехкратное увеличение в 2011 году объема иных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2010 годом связано с финансовым обеспечением реализации региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 85).

Распределение указанных средств из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2011 году в сумме 190 423,0 млн. рублей, 2012 году – 194 920 млн. рублей утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2396-р.

В 2011 году регионы получили средства на реализацию региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации в объеме 151 234,9 млн. рублей.

3. Анализ соблюдения условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также из бюджетов субъектов Российской Федерации закреплены статьями 130 и 136 Бюджетного кодекса, Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам

субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392, нормативными правовыми актами, регламентирующими предоставление межбюджетных трансфертов, а также соглашениями, заключенными главными распорядителями средств федерального бюджета с субъектами Российской Федерации.

Статьей 130 Бюджетного кодекса установлены ограничения предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных субъектов Российской Федерации в зависимости от доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объеме их собственных доходов.

Приказом Минфина России от 2 декабря 2010 г. № 551 «О перечне субъектов Российской Федерации, распределенных в зависимости от расчетной доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» на 2011 год утверждены 5 субъектов Российской Федерации, у которых указанная доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 5 % их собственных доходов и на них не распространялись ограничения, установленные статьей 130 Бюджетного кодекса, у 27 субъектов Российской Федерации – от 5 до 20 %, у 41 субъекта Российской Федерации – от 20 до 60 %, у 10 субъектов Российской Федерации превышала 60 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (в 2010 году – в 8 регионах).

Пунктом 4 статьи 130 в качестве дополнительного условия для высокодотационных регионов установлено подписание соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

Результаты мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, проведенного Минфином России в 2011 году в соответствии с приказом от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» по анализу соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса в 2010 году показали следующие.

Условия подписанных субъектами Российской Федерации соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации не выполнили три региона (Республика Дагестан, Республика Ингушетия и Кабардино-Балкарская Республика).

Кроме того, при исполнении бюджетов Костромской областью и Чукотским автономным округом были нарушены требования Бюджетного кодекса в части соблюдения отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к общему годовому объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений в отчетном финансовом году.

Проведенное в 2011 году Счетной палатой контрольное мероприятие «Проверка отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» показало, что условия и требования соглашений с Минфином России по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов высокодотационными субъектами Российской Федерации, в основном, соблюдались.

Вместе с тем, Республикой Дагестан не выполнены условия по сокращению государственного долга на 1 015 млн. рублей и долга муниципальных образований – на 227 млн. рублей. В Республике Тыва объем долга муниципальных образований на 1 января 2011 года превысил установленное ограничение на 166,7 млн. рублей, или в 6,5 раза.

В соответствии с приказом Минфина России от 12 ноября 2007 г. № 105н «Об утверждении Порядка приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления» в 2010 году в связи с невыполнением Правительством Чукотского автономного округа требований, установленных соглашением, Минфином России приостанавливалось предоставление дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (письмо Минфина России от 1 ноября 2010 г. № 06-02-661/179).

Анализ финансовых и социально-экономических показателей, проведенный в ходе проверки отчетов об исполнении бюджетов высокодотационных субъектов Российской Федерации, показывает, что действующая в настоящее время практика заключения ими соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов не оказывает существенного влияния на их финансовую устойчивость, а также на выработку и принятие необходимых мер по развитию экономики и социальной сферы.

Предоставление субсидий из федерального бюджета осуществляется на условии софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации, уровень которого не может быть установлен выше 95 % и ниже 5 % расходного обязательства.

Контрольными мероприятиями, проведенными в 2011 году в субъектах Российской Федерации, установлено, что регионами не выполняются условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по софинансированию за счет средств областных бюджетов, что также является несоблюдением требований статьи 130 Бюджетного кодекса.

Так, в ходе контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009 – 2010 годы» установлено, что в нарушение требований соглашений, заключенных с Минрегионом России, в 2009 году не выполнены условия софинансирования органами исполнительной власти Республики Тыва, Забайкальского, Камчатского и Хабаровского краев, Кемеровской, Магаданской, Мурманской и Сахалинской областей, Чукотского автономного округа, в 2010 году – администрацией Магаданской области.

Правительство Калининградской области в нарушение условий соглашений с государственными заказчиками ФЦП развития Калининградской области на период до 2015 года не исполнило обязательства по софинансированию мероприятий программы за счет средств консолидированного бюджета области в 2009 году на сумму 466,1 млн. рублей, в 2010 году – на сумму 427,4 млн. рублей.

Правительством Республики Карелия в нарушение соглашений, заключенных Минкультуры России на строительство объекта «Национальная библиотека Республики Карелия, г. Петрозаводск», не осуществлено софинансирование за счет средств бюджета республики на сумму 9,2 млн. рублей.

Правительством Свердловской области не выполнено условие софинансирования при использовании субсидии из федерального бюджета на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, на 44 млн. рублей, или на 2,3 %.

В Республике Карелия в 2010 году в 80 муниципальных образованиях органами местного самоуправления превышен установленный пунктом 2 статьи 136 Бюджетного кодекса норматив формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления на общую сумму 194,8 млн. рублей. Однако Минфином Республики Карелия предусмотренное пунктом 5 статьи 136 Бюджетного кодекса право приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований не применялось.

4. Анализ реализации программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года.

4.1. Программой по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, предусматривалось обеспечение Правительством Российской Федерации, региональными и местными администрациями планомерного введения новых принципов деятельности государственных и муниципальных учреждений, реального повышения качества предоставляемых услуг гражданам при более эффективном использовании бюджетных средств.

Для решения поставленных задач в основу указанной Программы положены программно-целевые принципы деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая принятие комплекса взаимосвязанных мер по повышению эффективности всей системы государственного управления, расширение самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения.

Одним из принципов развития межбюджетных отношений, предусмотренных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, также является программное финансирование, предусматривающее предоставление в рамках долгосрочных (федеральных) целевых программ субсидий на реализацию соответствующих региональных программ.

4.2. Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р и от 15 апреля 2011 г. № 675-р утверждены планы мероприятий на 2010 год и 2011 год по реализации Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее – План на 2010 год и План на 2011 год).

Для создания необходимых предпосылок для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Российской Федерации в качестве одной из мер предлагалось создать механизм поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, основанный на предоставлении из федерального бюджета субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям краткосрочных бюджетных кредитов, в том числе беспроцентных, на покрытие временных кассовых разрывов.

В целях реализации пункта 5 Плана на 2010 год Федеральным казначейством подготовлены и направлены в Минфин России (письмо от 22 сентября 2010 г. № 42-5.1-10/162) предложения к проекту федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части предоставления Федеральным казначейством бюджетных кредитов для поддержания ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Предлагалось ввести новую статью 93.6 «Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)» и внести изменения в статьи 93.2, 93.3, 93.4, 165, 166, 217 и 239 Бюджетного кодекса. Однако законодательно по состоянию на 1 января 2012 года указанные изменения не внесены.

Во исполнение пункта 18 Плана на 2010 год кроме раздела 14 «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера» межбюджетные трансферты в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов предусмотрены Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» на 2011 год по 12 и на 2012 год – по 13 разделам классификации расходов бюджетов.

В соответствии с пунктом 7 Плана на 2010 год Минфином России совместно с Минэкономразвития России и Минрегионом России внесен в Правительство Российской Федерации (письмо от 15 сентября 2010 г. № 01-02-01/03-2015) проект федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, в Закон Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц», а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект), который предполагает оптимизацию установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам в целях расширения налоговой автономии региональных и местных властей.

Законопроектом предусматривается отмена льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу в отношении организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы, поэтапная отмена льготы по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов. Также предусматривается отмена налоговых льгот по налогу на имущество организаций для фармацевтических организаций и специализированных протезно-ортопедических предприятий, в отношении специально оборудованных сооружений, строений, помещений (включая жилье), принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье и студий. Однако указанные изменения внесены не были.

В ходе анализа реализации Плана на 2011 год установлено, что не выполнены мероприятия, сроки исполнения которых предусмотрены на II квартал 2011 года (пункты 2, 3, 4, 9 и 20) (*приложение 10*).

4.3. Для методологического обеспечения по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований утверждены методические рекомендации (приказ Минфина России и Минэкономразвития России от 29 декабря 2010 г. № 194н, 701).

В соответствии с пунктом 3 Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и с методическими рекомендациями по повышению доли расходов, осуществляемых программно-целевым методом бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или

планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами, а также переходу к программной структуре бюджета субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями разрабатывались и принимались региональные и муниципальные программы по повышению эффективности бюджетных расходов.

Удельный вес расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджетов (за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета) в 2011 году превысил 80 % в 5 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Кировская, Ростовская, Тюменская и Омская области) и составляет менее 10 % в 6 субъектах Российской Федерации (республики Калмыкия и Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Забайкальский и Пермский края и Костромская область).

Наибольший удельный вес в структуре программных расходов субъектов Российской Федерации в 2011 году составили расходы социальной направленности.

Так, в бюджете Ставропольского края 30 % программных расходов направлялось на реализацию целевых программ, связанных с модернизацией здравоохранения, образования, федеральных государственных учреждений, переселением граждан из аварийного жилищного фонда.

Удельный вес расходов консолидированных бюджетов, формируемых в рамках программ, в ряде регионов имеет тенденцию к росту.

В Амурской области в 2011 году доля расходов областного бюджета, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджета (за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета) составила в 2009 году 11,9 %, в 2010 году – 14,3 %, в 2011 году – 25,7 %. При формировании перечня приоритетных расходных обязательств органов местного самоуправления, предусмотренных к софинансированию из бюджета Амурской области в 2012–2014 годах, из 64 субсидий, предоставленных местным бюджетам из областного бюджета в 2011 году, сформировано 29 консолидированных субсидий, которые предоставлялись в рамках долгосрочных целевых программ.

В консолидированном бюджете Мурманской области в 2011 году удельный вес программных расходов составил 15 %, в 2012 году прогнозируется практически все расходы осуществить в рамках программ.

В Архангельской области в 2011 году осуществлялась реализация 53 программ, на 2012 год запланировано 58 программ. Доля программных расходов составит почти 40 %.

По состоянию на 1 января 2012 года только в 4 субъектах Российской Федерации (Красноярский край, Ненецкий автономный округ, Калининградская и Самарская области) не утверждены региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов.

4.4. Одной из задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах», является обеспечение реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных муниципальных услуг.

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов в качестве одного из основных направлений реализации региональных программ предусмотрено выявление неэффективных государственных (муниципальных) учреждений с целью последующего изменения их типа.

С 1 января 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, положениями которого предусмотрены условия для повышения эффективности бюджетных расходов, направляемых на финансовое обеспечение услуг, оказываемых учреждениями в рамках государственного задания.

Для его реализации в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации (от 16 октября 2010 г. № СС-П16-7135) разработаны комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в сферах образования, культуры, здравоохранения, спорта, транспорта, лесных отношений, сельского хозяйства, социального обслуживания и других (далее – комплексные рекомендации).

В соответствии с частью 13 статьи 33 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ установлен переходный период с 1 января 2011 года до 1 июля 2012 года, в течение которого в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях решается комплекс вопросов, связанных с реализацией основных положений указанного закона.

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал, что в 2011 году в регионах разработана и принята необходимая нормативная правовая база, обеспечивающая переход к предоставлению муниципальных и государственных услуг на основе формирования государственного и муниципального задания, функционированию трех типов учреждений (казенных, бюджетных и автономных), проводилась работа по изменению статуса бюджетных учреждений и разработке перечней государственных и муниципальных услуг, определению финансового обеспечения деятельности учреждений.

По данным мониторинга реализации положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, проводимого Минфином России, по состоянию на 1 мая 2011 года в субъектах Российской Федерации путем изменения типа существующих бюджетных учреждений создано 19,7 тыс. казенных учреждений, 174,4 тыс. бюджетных учреждений и 7,5 тыс. автономных учреждений. По состоянию на 1 января 2012 года в регионах создано более 30 тысяч казенных учреждений.

Следует отметить, что в регионах и муниципалитетах, учитывая комплексные рекомендации и специфику государственных (муниципальных) учреждений, их перевод в основном осуществлен в бюджетные учреждения нового типа.

Так, в Астраханской области по состоянию на 1 января 2012 года путем изменения типа преобразованы в государственные (муниципальные) казенные учреждения 295 учреждений, их доля составила 28 % общего количества учреждений, из них 71 % приходится на муниципальные казенные учреждения. В Вологодской области из 2 133 государственных и муниципальных учреждений число казенных учреждений составляет 115 (5,4 %), в Чувашской Республике из 1 466 – 139 (9,5 %). В Самарской области по состоянию на 1 января 2012 года функционируют 110 государственных казенных учреждений (12 % общей численности государственных учреждений).

В ряде регионов в течение переходного периода проводился эксперимент по переводу бюджетных учреждений на новый механизм финансового обеспечения деятельности путем предоставления субсидий из республиканского (областного) бюджета на выполнение государственного задания.

Так, в Свердловской области в 2011 году 9-ти государственным бюджетным учреждениям, начиная с 1 августа 2011 года, были предоставлены субсидии из областного бюджета на выполнение государственного задания. Аналогичная работа проводилась и в Республике Карелия.

Использование экспериментальной модели позволило в 2011 году приступить к практической апробации новых подходов организации деятельности государственных учреждений и выявить «узкие» места для того, чтобы по окончании переходного периода минимизировать риски и негативные последствия изменения правового статуса всей сети государственных учреждений.

В большинстве субъектов Российской Федерации переходный период определен с 1 января 2011 года по 31 декабря 2011 года, финансирование бюджетных учреждений осуществлялось на основании сметы в том порядке, который действовал ранее. В соответствии с планами мероприятий с 1 января 2012 года предоставляются субсидии на финансовое выполнение государственного задания.

На территории Брянской области с 1 января 2011 года все государственные учреждения начали работать по новому: казенные – на основе сметы, бюджетные и автономные – на основе государственного задания. Изменение принципов финансового обеспечения их работы позволило перейти от затратной схемы оплаты расходов к финансированию соответствующих услуг и работ на основе государственных заданий по результатам их оказания.

По информации субъектов Российской Федерации, в ходе реализации положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ возникли некоторые трудности.

Так, реализация указанного закона привела к резкому увеличению объемов нормотворческой и организационной работы в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и в учреждениях, что при ограниченных трудовых и финансовых ресурсах отрицательно сказывалось на качестве их работы.

Возникали проблемы при определении типа государственных (муниципальных) учреждений. Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации автономных и бюджетных учреждений определяют действующие федеральные законы от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Однако аналогичный законодательный акт по казенным учреждениям отсутствует. Отдельные нормы прописаны в Бюджетном кодексе и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но они не раскрывают вопросов функционирования казенных учреждений. По информации Ивановской области, отнесение существующих бюджетных учреждений к типу «казенное» или «бюджетное» отдано на решение органам местного самоуправления. В результате в области в некоторых муниципальных образованиях все учреждения культуры и образования отнесены к казенным учреждениям, что обосновывается органами местного самоуправления отсутствием доходов от оказания платных услуг.

Органы публичной власти законодательно отнесены к казенным учреждениям, однако не определен статус муниципальных учреждений, не являющихся органами местного самоуправления, в частности, муниципальная избирательная комиссия.

Одной из основных проблем реализации организационных мероприятий в рамках Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ явилось отсутствие рекомендованного органам государственной власти, местного самоуправления для применения модельного перечня работ (услуг), оказываемых подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями. В этой связи процесс уточнения утвержденных перечней услуг на региональном и местном уровнях продолжался до конца 2011 года (Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Алтайский край, Астраханская, Брянская и Ярославская области).

Одновременно с определением перечня услуг возникали проблемы с установлением показателей качества предоставления государственных (муниципальных) услуг. Кроме того, отсутствие достаточных средств в бюджетах разных уровней, ограничивают возможности предоставления качественных услуг населению.

Отсутствуют нормативные правовые акты (рекомендации) по распределению затрат на содержание особо ценного имущества (например, памятники культуры) между основной деятельностью учреждения по выполнению государственного (муниципального) задания и деятельностью, приносящей доход (отмечает Ярославская область).

В законодательстве отсутствуют четкие критерии, позволяющие разграничить государственные и муниципальные функции от государственных и муниципальных услуг и работ.

Вопросы отсутствия механизма контроля за выполнением доведенных до учреждений объемов государственных услуг отмечены в информации Республики Адыгея, Республики Мордовия, Алтайского края, Астраханской и Курганской областей.

В небольших муниципальных образованиях острый дефицит бюджетных средств не позволяет обеспечить нормативное наполнение субсидий для бюджетных и автономных учреждений. В связи с этим муниципальные учреждения остаются в статусе казенных и положения Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ не могут быть реализованы в полном объеме.

На необходимость разработки механизма корректировки объема субсидии, предоставляемой государственному (муниципальному) учреждению, в зависимости от качества выполнения государственного (муниципального) задания указали Республика Дагестан, Краснодарский и Ставропольский края, Новгородская область и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Предоставляемая законодательством экономическая самостоятельность учреждений и ответственность их руководства за финансовые результаты деятельности требуют принципиально нового качества менеджмента. В тоже время во многих муниципальных образованиях и даже в крупных городах существует дефицит квалифицированных кадров.

Субъекты Российской Федерации отмечают, что в основном бюджетные учреждения до 31 декабря 2011 года сохраняли статус получателей бюджетных средств, поэтому практику применения и проблемы реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ возможно будет проанализировать по итогам 2012 года.

4.5. На поощрение регионов, которые приняли и реализуют региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов, а также достигли существенных результатов в управлении региональными финансами, из федерального бюджета в 2011 году предоставлены субсидии на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации по реализации указанных программ в сумме 1 000 млн. рублей.

Приказом Минфина России от 29 июня 2011 г. № 73н утверждена Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов и динамики результатов (далее – Методика).

В 2011 году в соответствии с Методикой были отобраны 15 субъектов Российской Федерации (республики Алтай, Бурятия, Карелия и Коми, Кабардино-Балкарская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Алтайский и Ставропольский края, Астраханская, Брянская, Владимирская, Курганская, Омская, Тульская и Ярославская области), которым только в декабре 2011 года приказом Минфина России распределены субсидии на указанные цели.

Наивысший сводный показатель оценки достигнутых субъектами Российской Федерации результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов сложился в Алтайском крае (54,0), в бюджет которого направлены субсидии в сумме 85,3 млн. рублей.

В целях повышения качества управления региональными и муниципальными финансами в субъектах Российской Федерации осуществлялись мероприятия по снижению неэффективных расходов и кредиторской задолженности, сокращению штатной численности государственных служащих и другие мероприятия.

Так, в Архангельской области в целях снижения неэффективных расходов в сфере государственного и муниципального управления расходы на содержание органов власти области формировались с учетом установленных нормативов. Утвержденный Минфином России для Архангельской области норматив на содержание органов государственной власти на 2011 год составляет 2,8 % общей суммы налоговых и неналоговых доходов, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности консолидированного бюджета области. По оперативным данным, фактическое соотношение по состоянию на 1 января 2012 года составило 2,58 %.

В Краснодарском крае в 2011 году штатная численность государственных служащих сокращена на 321 единицу. Экономия средств краевого бюджета в результате сокращения составила 26 млн. рублей.

В Новосибирской области в результате реализации соответствующих мероприятий снижена просроченная кредиторская задолженность в целом по консолидированному бюджету в 1,7 раза и составила на 1 января 2012 года 130 млн. рублей против 223,1 млн. рублей по состоянию на 1 января 2011 года.

В Московской области был сокращен объем кредиторской задолженности, как по областному бюджету, так и по бюджетам муниципальных образований, на общую сумму 500 млн. рублей. Просроченная кредиторская задолженность бюджета Московской области в 2011 году сократилась на 30 %.

4.6. Внедрение и совершенствование программно-целевых принципов формирования бюджетов предполагает сохранение и усиление роли существующих инструментов бюджетного планирования (реестр расходных обязательств, адресная инвестиционная программа, обоснование бюджетных ассигнований), а также повышение эффективности распределения и использования бюджетных средств.

В целях совершенствования процедуры контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации Минфин России ежегодно осуществляет мониторинг и оценку качества управления региональными финансами.

Мониторинг проводится в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

По результатам проводимой оценки субъектам Российской Федерации присваивается соответствующая степень качества управления региональными финансами.

По итогам мониторинга в 2010 году присвоена I степень качества управления региональными финансами 23 субъектам Российской Федерации (в 2009 году – 24 субъектам), II степень – 44 субъектам (в 2009 году – 38 субъектам), III степень – 16 субъектам (в 2009 году – 21 субъекту).

Высокое качество организации бюджетного процесса отмечено в Южном и Уральском федеральных округах, низкое качество – в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах.

Субъектам Российской Федерации, комплексная оценка качества которых соответствует II степени управления региональными финансами, Минфином России рекомендовано принять меры по повышению качества управления региональными финансами в тех сферах, в которых качество управления оценено на низком уровне. Субъектам Российской Федерации, которым присвоена III степень качества, рекомендовано принимать программы повышения качества управления бюджетным процессом с включением мер по устранению недостатков в управлении региональными финансами, а также проведению аудита эффективности использования бюджетных средств.

4.7. Качество управления региональными и муниципальными финансами в значительной степени зависит от соблюдения законодательства и нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию бюджетного процесса.

В 2011 году в рамках контроля и анализа эффективности межбюджетных отношений Счетной палатой проведены контрольные мероприятия (включая комплексные проверки соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса) в 22 субъектах Российской Федерации и 27 муниципальных образованиях.

Общий объем проверенных средств бюджетов всех уровней составил 1 213 410 млн. рублей, из которых расходование средств с нарушениями действующего законодательства и нормативных правовых актов составило 141 011,7 млн. рублей, или 11,6 % объема проверенных средств.

В основном выявленные нарушения связаны: с несоблюдением положений Бюджетного и Градостроительного кодексов; законодательства и нормативно-правовых актов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств; неэффективным управлением, распоряжением и использованием государственной (муниципальной) собственности, а также с нарушением норм Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» при реализации программ капитального ремонта и переселения граждан из аварийного жилья.

Перечень наиболее часто встречающихся нарушений законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих формирование и исполнение

бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, приведен в *приложении 11*.

4.7.1. Практически во всех проверенных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях установлены нарушения **статьи 72 Бюджетного кодекса**, в соответствии с которой государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Превышение установленных лимитов бюджетных обязательств при заключении государственных и муниципальных контрактов отмечено при проведении контрольных мероприятий в Камчатском и Алтайском краях (на сумму 24 млн. рублей и 54,5 млн. рублей соответственно), в Ивановской и Брянской областях (на сумму 5,1 млн. рублей и 81 млн. рублей).

Постановлением Главы Екатеринбурга от 14 июля 2010 г. № 3029 «О мерах по реализации проекта «Новые дороги городов России» муниципальным заказчикам разрешено разместить муниципальный заказ за счет средств субсидии на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования административных центров субъектов Российской Федерации в сумме 1 299,3 млн. рублей сверх установленных лимитов бюджетных обязательств.

Минстройтрансом Республики Башкортостан в 2010 году приняты бюджетные обязательства с превышением лимитов бюджетных обязательств по подразделу «Дорожное хозяйство» на 865,4 млн. рублей, что привело к образованию кредиторской задолженности и судебным искам.

При отсутствии лимитов бюджетных обязательств Администрацией города Шумерля (Республика Чувашия) был размещен муниципальный заказ, проведены конкурсные процедуры и заключены 18 муниципальных контрактов на переселение граждан на общую сумму 149,6 млн. рублей.

В ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (Республики Карелия и Мордовия, городской округ Саранск Республики Мордовия, муниципальное образование город «Бийск (наукоград)» Алтайского края, ЗАТО «город Лесной» Свердловской области и другие) в ведомственную структуру расходов бюджетов включаются хозяйствующие субъекты, не выполняющие бюджетные полномочия главных распорядителей, что противоречит требованиям **статьи 158 Бюджетного кодекса**.

Проведенными в 2011 году контрольными мероприятиями установлено, что в отдельных субъектах Российской Федерации при исполнении региональных и муниципальных бюджетов не соблюдался принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, определенный **статьей 34 Бюджетного кодекса**. Так, неэффективное расходование средств установлено в Свердловской области в сумме 1 828,3 млн. рублей, Калининградской области – 901,5 млн. рублей, Ярославской области – 595,1 млн. рублей, Республике Карелия – 319,4 млн. рублей, Алтайском крае – 207,8 млн. рублей и Брянской области – 214,8 млн. рублей.

Анализ неэффективных расходов показал, что в основном эти расходы связаны:

с финансированием разработки проектно-сметной документации, которая в дальнейшем остается невостребованной в строительстве;

с закупкой оборудования на объекты, к строительству которых не приступали или на объекты с низкой технической готовностью, с несоблюдением условий хранения закупленного оборудования (зачастую высокотехнологичного);

с приобретением в рамках финансового года оборудования (зачастую при авансировании в размере 100 % его стоимости), поставка которого в установленные сроки не осуществляется. Имеют место случаи, когда поставленное по контрактам оборудование не используется, в том числе по причине несоответствия установленным техническим характеристикам или перепрофилирования объекта строительства;

с остатками бюджетных средств, предназначенных на определенные цели, которые длительное время не используются из-за несвоевременного принятия (не принятия) управленческих решений;

с недостижением конечных результатов (не выполнением установленных индикаторов, целевых показателей) по региональным (муниципальным) программам, реализация которых завершена и другим аналогичным расходам.

4.7.2. В большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях контрольными мероприятиями выявлены нарушения положений **Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».**

Так, с нарушениями указанного закона осуществлено расходование средств в Ярославской области – на сумму 1 718,7 млн. рублей, в Алтайском крае – на сумму 340,2 млн. рублей. Нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных нужд выявлены в Республике Карелия, Камчатском крае, Брянской, Ивановской, Липецкой, Свердловской и Тульской областях.

При несоблюдении подрядчиками условий государственных и муниципальных контрактов в части установленных сроков выполнения работ в ряде случаев неустойка, штрафы и пени не взыскиваются (Ивановская, Липецкая и Ярославская области), как это предусмотрено **статьей 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ.**

4.7.3. Финансирование капитальных вложений в ряде субъектов Российской Федерации осуществляется с нарушением требований **Градостроительного кодекса** и при отсутствии контроля за выполнением условий государственных и муниципальных контрактов.

Так, в нарушение требований статьи 51 Градостроительного кодекса без получения разрешений на строительство и оформления правоустанавливающих документов на землю осуществлялось строительство: в Алтайском крае – 3 объектов социальной инфраструктуры (с объемом затрат 186,8 млн. рублей), в

Республике Карелия – 3 объектов (с объемом затрат 1 163,2 млн. рублей), в Брянской области – 31 объекта социальной инфраструктуры (с объемом затрат 1 035,3 млн. рублей). Аналогичные нарушения установлены в Краснодарском крае и других субъектах Российской Федерации.

В нарушение статьи 52 Градостроительного кодекса не обеспечена консервация объектов, строительство которых не осуществляется длительное время: 9 объектов в Алтайском крае, 21 объекта в Брянской области. Аналогичные нарушения установлены в Республике Карелия и других субъектах Российской Федерации.

Без разрешительной документации и постановки на баланс осуществлялась эксплуатация: 15 объектов в Алтайском крае, 19 объектов в Брянской области, что противоречит требованиям статьи 55 Градостроительного кодекса.

4.7.4. В субъектах Российской Федерации выявлены многочисленные нарушения, связанные с использованием имущества.

Так, в нарушение Федерального закона от 21 июня 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в Республике Карелия по состоянию на 1 апреля 2011 года не было зарегистрировано право государственной собственности на 116 объектов недвижимого имущества и право оперативного управления и хозяйственного ведения на 1 833 объекта недвижимого имущества. В Свердловской области не было оформлено право собственности на 65 объектов, сданных в эксплуатацию.

Нарушения и недостатки в учете государственного и муниципального имущества отмечены при проведении контрольных мероприятий в Республике Башкортостан, Тульской и Ярославской областях.

4.7.5. С 2008 года в субъектах Российской Федерации реализуются программы по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда с участием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Основные нарушения, выявленные в ходе контрольных мероприятий, связаны с нарушением условий предоставления средств, установленных **Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»**. Наиболее часто встречающиеся нарушения и недостатки при финансировании и исполнении программ по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда приведены в приложении 11 к настоящему отчету.

5. Выводы:

1. В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах» исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году было направлено на повышение эффективности и конкурентоспособности экономики, расширение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации росли более высокими темпами, чем в 2010 году. Их рост по сравнению с 2010 годом составил 116,9 % (в 2010 году по сравнению с 2009 годом – 110,3 %). Рост доходов консолидированных бюджетов отмечен практически во всех субъектах Российской Федерации, при этом в 14 регионах доходы выросли более чем на 20 %.

2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации исполнены в сумме 7 640 955,7 млн. рублей, или 100,7 % объемов, прогнозируемых на 2011 год, из них налоговые доходы – 5 271 401,3 млн. рублей, или 101,3 %.

По сравнению с 2010 годом поступления по основным бюджетообразующим налогам увеличились: по налогу на прибыль организаций – на 26,9 %, по налогу на доходы физических лиц – на 11,5 % и по налогу на имущество – на 7,9 %.

3. Результаты анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показали, что поставленные задачи по решению проблем сокращения дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития и стимулирования регионов к наращиванию собственной доходной базы в полном объеме не достигнуты.

3.1. Полностью не реализованы задачи, определенные в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах»:

не разработан реальный план поэтапной отмены предусмотренных федеральным законодательством налоговых льгот и изъятий по региональным и местным налогам;

не закреплена за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированная величина отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

не осуществлен переход к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в виде дотаций. Удельный вес дотаций в общем объеме безвозмездных поступлений сократился по сравнению с 2010 годом более чем на 3 %.

3.2. Положительная динамика роста в 2011 году не привела к существенным сдвигам в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов и повышению их доли в доходах бюджетной системы Российской Федерации.

Доля основных доходов в общем объеме доходов – налоговых доходов – сократилась на 0,1 % и составила 69 %. Доля неналоговых доходов и доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности сократилась на 0,2 % и составила 7,9 %.

Доля доходов консолидированных бюджетов регионов в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации по сравнению с 2010 годом снизилась с 40,8 % до 36,6 %.

Сохраняется значительная дифференциация в социально-экономическом развитии регионов. Около 75 % налоговых и неналоговых доходов сконцентрированы на территории 26 регионов. На долю бюджета столицы приходится 30,2 %.

3.3. По сравнению с 2010 годом не уменьшилась зависимость консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней, доля которых в общем объеме доходов увеличилась на 0,3 % и составила 23,1 %.

В объеме безвозмездных поступлений основной объем приходится на межбюджетные трансферты из федерального бюджета, которые в 2011 году возросли на 17,6 %. Их удельный вес в общем объеме доходов увеличился на 0,1 % и составил 21,5 %.

3.4. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в основном перечислялись в полном объеме и своевременно.

В субъекты Российской Федерации поступили межбюджетные трансферты в сумме 1 641 432 млн. рублей (101,7 % предусмотренного объема). В I квартале 2011 года регионам было перечислено 22,8 %, во II квартале – 26,2 %, в III квартале – 24,5 % и в IV квартале – 26,4 % указанной суммы.

Вместе с тем, в 2011 году продолжалась практика принятия отдельных распорядительных нормативных правовых актов, предусматривающих предоставление и распределение субъектам Российской Федерации средств из федерального бюджета в конце финансового года, что снижало эффективность использования бюджетных средств.

В конце декабря 2011 года приняты распоряжение Правительства Российской Федерации № 2365-р о софинансировании объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации в рамках реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах» (26 декабря) и приказ Минобрнауки России № 2851 о поддержке реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011 – 2015 годы по направлению «разработка и внедрение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации» (19 декабря).

3.5. Сохраняющаяся дифференциация территорий по уровню социально-экономического развития, делегирование на региональный уровень государственных полномочий, значительные объемы выпадающих доходов (более 413 млрд. рублей) от предоставления налоговых льгот федеральным и региональным законодательством, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления приводят к необходимости увеличения средств на обеспечение сбалансированности бюджетов.

Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований поступили в объеме 562 641,8 млн. рублей (102,1 % утвержденных бюджетных назначений).

Почти в 1,5 раза по сравнению с 2010 годом возросли объемы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Указанные дотации предоставлены 82 субъектам Российской Федерации в сумме 154 270 млн. рублей, из них 129 180,9 млн. рублей, или 83,7 %, были распределены по субъектам на основании поручений Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

3.6. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году составили 7 676 077,4 млн. рублей, или 91,4 % прогнозируемых на год. По сравнению с 2010 годом они увеличились на 15,7 %.

В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по-прежнему основную долю (около 40 %) занимают текущие (первоочередные) расходы, из них более 27 % приходится на оплату труда с начислениями и прочими выплатами. На долю расходов, направляемых на развитие регионов, приходится 18,6 %.

Дефицит консолидированных бюджетов регионов сложился в 57 субъектах Российской Федерации (в 2010 году – в 64) в общей сумме 35,1 млрд. рублей (0,5 % общего объема доходов).

4. Анализ проводимой в субъектах Российской Федерации работы по повышению качества управления региональными и муниципальными финансами выявил наличие ряда нерешенных проблем.

4.1. Государственный долг субъектов Российской Федерации вырос на 75 811,7 млн. рублей, или на 7 %, и по состоянию на 1 января 2012 года составил 1 171 804,6 млн. рублей.

При этом более одной трети объема государственного долга приходится на три субъекта Российской Федерации: г. Москву (19,9 %), Московскую область (9,1 %) и Республику Татарстан (6,8 %).

Сокращение государственного долга субъектов Российской Федерации в январе – декабре 2011 года наблюдалось в 20 регионах.

4.2. Общий объем просроченной кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2012 года составил 27 981,4 млн. рублей, из них по выплате заработной платы с начислениями – 2 665,6 млн. рублей (9,5 %), по оплате коммунальных услуг – 2 427,7 млн. рублей (8,7 %).

Несмотря на снижение объема просроченной кредиторской задолженности по сравнению с 2010 годом на 42 %, только 22 субъекта Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года не имели просроченной кредиторской задолженности.

4.3. Задолженность по налогам и сборам по сравнению с 2010 годом снизилась незначительно (на 4,1 %) и по состоянию на 1 января 2012 года составила 675 308,3 млн. рублей.

В общем объеме задолженности доля задолженности по региональным налогам составила 11,5 %, по местным налогам и сборам – 3,9 %.

4.4. Проводимая в субъектах Российской Федерации работа и практика заключения регионами соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов не оказывают существенного влияния на повышение их финансовой устойчивости.

Условия подписанных субъектами Российской Федерации соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет субъекта Российской Федерации в 2010 году не выполнили три региона (Республика Дагестан, Республика Ингушетия и Кабардино-Балкарская Республика).

При исполнении бюджетов Костромской областью и Чукотским автономным округом были нарушены требования Бюджетного кодекса в части соблюдения отношения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к общему годовому объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений в отчетном финансовом году.

4.5. Региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года разработаны в 79 субъектах Российской Федерации. Не утверждены региональные программы в Красноярском крае, в Калининградской и Самарской областях, а также в Ненецком автономном округе.

Средства федерального бюджета (1 000 млн. рублей), предусмотренные в 2011 году на реализацию региональных программ по повышению эффективности бюджетных расходов, предоставлены на конкурсной основе 15 субъектам Российской Федерации, которые соблюдали требования бюджетного законодательства Российской Федерации.

4.6. Субъекты Российской Федерации в 2011 году в целях реализации задач, поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах», осуществляли подготовительную работу по переходу, начиная с 2013 года, к программным бюджетам.

Наибольший удельный вес (свыше 80 %) расходов бюджетов, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов бюджетов (за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета) сложился в 5 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Кировская, Ростовская, Тюменская и Омская области), наименьший – в регионах Северо-Кавказского федерального округа (Карачаево-Черкесская Республика – 5,5 %, Кабардино-Балкарская Республика и Ставропольский край – по 11 %).

4.7. Реализация положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях связана с проблемами отсутствия:

нормативных правовых актов (рекомендаций) по распределению затрат на содержание особо ценного имущества (например, памятники культуры)

между основной деятельностью учреждения по выполнению государственного (муниципального) задания и деятельностью, приносящей доход;

четких критериев, позволяющих разграничить государственные и муниципальные функции от государственных и муниципальных услуг и работ; механизма контроля за выполнением доведенных до учреждений объемов государственных услуг.

Острый дефицит бюджетных средств в небольших муниципальных образованиях не позволяет обеспечить нормативное наполнение субсидий для бюджетных и автономных учреждений и ограничивает возможности предоставления качественных услуг населению.

4.8. По результатам проведенных в 2011 году в 22 субъектах Российской Федерации контрольных мероприятий выявлено расходование средств с нарушением законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих организацию бюджетного процесса, в сумме более 141 млрд. рублей, или 11,6 % объема проверенных средств.

В основном нарушения связаны: с несоблюдением положений Бюджетного и Градостроительного кодексов, законодательства и нормативных правовых актов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд; неэффективным использованием бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности, а также с нарушением норм Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ при реализации программ капитального ремонта и переселения граждан из аварийного жилья.

5. Результаты анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в очередной раз подтвердили, что действующая система межбюджетных отношений не решает проблемы сокращения дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития и не стимулирует регионы к наращиванию собственной доходной базы.

Достижению целей социально-экономического развития в перспективе будет способствовать своевременная и в полном объеме реализация поручений Президента Российской Федерации Д.А.Медведева, касающихся развития межбюджетных отношений (от 8 января 2012 г. № Пр-38ГС).

6. Предложения:

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия: в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

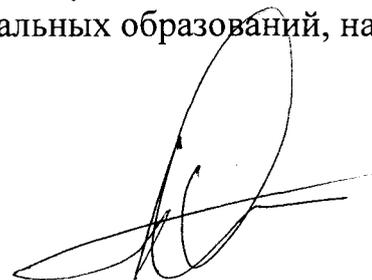
полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах;

2. Направить информационные письма высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации с приложением Перечня наиболее часто встречающихся нарушений законодательства и нормативных правовых актов,

регламентирующих формирование и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

- Приложения:**
1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, на 4 л. в 1 экз.
 2. Динамика исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по видам доходов в 2010 – 2011 годах, на 2 л. в 1 экз.
 3. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по основным видам налоговых доходов в 2011 году, на 3 л. в 1 экз.
 4. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по основным видам неналоговых доходов в 2011 году, на 3 л. в 1 экз.
 5. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по расходам в 2011 году, на 4 л. в 1 экз.
 6. Обеспеченность расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации их доходами, на 2 л. в 1 экз.
 7. Исполнение местных бюджетов по доходам и расходам в 2011 году, на 4 л. в 1 экз.
 8. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2012 года, на 3 л. в 1 экз.
 9. Поступление в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации безвозмездных перечислений в 2011 году, на 3 л. в 1 экз.
 10. Невыполненные пункты Плана мероприятий по реализации в 2011 году Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, на 1 л. в 1 экз.
 11. Перечень наиболее часто встречающихся нарушений законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих формирование и исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на 5 л. в 1 экз.

Аудитор



А.В.Филипенко