

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*№ 10/13-01* 2015.

№ ОМ- *10/13-01*

## ОТЧЕТ

### о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации» (с ежеквартальным представлением информации по итогам мониторинга в Государственную Думу) за 9 месяцев 2014 года

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 13 февраля 2015 г. № 4К (1015), п. 3.12.9)

**Основание для проведения мероприятия:** пункт 3.12.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год.

**Предмет мероприятия:** деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, влияющая на исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации; аналитические и отчетные материалы Министерства финансов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Цели мероприятия:** анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации для подготовки аналитической информации, представляемой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с постановлениями Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20 ноября 2013 г. № 3246-6 ГД и от 18 июня 2014 г. № 4541-6 ГД по итогам 9 месяцев 2014 года, в том числе:

цель 1 - оценка исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 году;

цель 2 - анализ тенденций и выявление проблем, сложившихся при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Объекты мероприятия:** Министерство финансов Российской Федерации (по запросам), Министерство регионального развития Российской Федерации (по запросам), Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросам), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, по запросам).

**Исследуемый период:** 9 месяцев 2014 года, при необходимости более ранние периоды.

**Сроки проведения мероприятия:** с 10 марта 2014 года по 3 июля 2015 года.

### **Результаты мероприятия**

При подготовке отчета использованы материалы, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2014 году.

Анализ доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации проведен по формам Федерального казначейства.

В представленном отчете применяются следующие сокращения:

Бюджетный кодекс Российской Федерации – Бюджетный кодекс;

Налоговый кодекс Российской Федерации – Налоговый кодекс;

Земельный кодекс Российской Федерации – Земельный кодекс;

Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (с изменениями и дополнениями, внесенными федеральными законами от 3 февраля 2014 г. № 13-ФЗ, от 2 апреля 2014 г. № 66-ФЗ, от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ, от 26 декабря 2014 г. № 448-ФЗ) – Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ;

Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» – Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ;

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» – Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ.

Прогнозная оценка доходов, расходов и дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2014 год, опубликованная в основных направлениях бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, составляла по доходам 9 332,1 млрд. рублей, расходам – 9 438,9 млрд. рублей, дефициту – 106,8 млрд. рублей.

При этом прогнозная оценка, представленная Минфином России в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, внесенному в Государственную Думу, была уточнена в сторону сокращения доходов и расходов и увеличения дефицита и составила 8 892,7 млрд. рублей, 9 115,2 млрд. рублей и 222,5 млрд. рублей соответственно.

### **Цель 1. Оценка исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 году**

#### **1.1. Анализ динамики и структуры доходов и расходов, государственного долга консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

В целом исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 9 месяцев 2014 года характеризуется некоторой положительной динамикой по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. При этом ввиду существующей нестабильной экономической ситуации намечаются тенденции ослабления финансовых

показателей регионов. Характеристика исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в приложении к отчету.

**1.1.1.** В январе – сентябре 2014 года исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета Крымского федерального округа) сложилось по доходам в сумме 6 225,9 млрд. рублей, или с ростом к соответствующему периоду прошлого года на 9,5 %. Расходы исполнены в сумме 6 067,4 млрд. рублей, или с ростом на 5,4 %.

Профицит в январе – сентябре 2014 года составил 158,5 млрд. рублей в отличие от итогов 9 месяцев 2013 года, когда консолидированные бюджеты регионов были исполнены с дефицитом в сумме 73,8 млрд. рублей.

В целом тенденция сокращения профицита консолидированных бюджетов регионов наблюдается в течение трех лет, и по сравнению с соответствующим периодом 2011 года сумма профицита по итогам 9 месяцев 2014 года снизилась более чем в 5 раз.

Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП в январе – сентябре 2014 года по сравнению с соответствующим периодом 2011 года сократилась на 4,8 % и составила 33,3 % (в январе – сентябре 2013 года – 32,4 %).

При этом количество субъектов Российской Федерации, исполнивших в январе – сентябре 2014 года бюджеты с дефицитом, увеличилось более чем в 9 раз по сравнению с соответствующим периодом 2011 года: в 2011 году дефицит отмечался в 5 регионах, в 2012 году – в 28, в 2013 году – в 58, в 2014 году – в 46.

По итогам 9 месяцев 2014 года сокращение доходов наблюдалось в Амурской области (на 11,6 %), Республике Адыгея (на 5 %), Кабардино-Балкарской Республике (на 4,3 %), Магаданской области (на 3,1 %), Забайкальском крае (на 0,1 %).

Показатели исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в динамике за 2011 – 2014 годы представлены в таблице 1.

Таблица 1

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	январь - сентябрь			
	2011 года	2012 года	2013 года	2014 года
<b>Доходы, млрд. рублей</b>	<b>5 615,5</b>	<b>5 686,1</b>	<b>5 684,2</b>	<b>6 225,9</b>
в % к предыдущему году	116,7	101,3	100,0	109,5
<b>Расходы, млрд. рублей</b>	<b>4 784,0</b>	<b>5 434,9</b>	<b>5 758,0</b>	<b>6 067,4</b>
в % к предыдущему году	110,1	113,6	105,9	105,4
<b>Профицит (+), дефицит (-), млрд. рублей</b>	<b>831,5</b>	<b>251,2</b>	<b>-73,8</b>	<b>158,5</b>

**1.1.2.** В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наибольший удельный вес принадлежит налоговым и неналоговым доходам (82,2 %). По сравнению с январем – сентябрем 2013 года объем налоговых и неналоговых доходов увеличился на 498,7 млрд. рублей, или на 10,8 %, и составил 5 115,9 млрд. рублей.

Более чем на 90 % за счет налоговых и неналоговых поступлений формируют свои доходы Ленинградская (91,3 %), Московская (93,2 %),

Сахалинская (95,6 %), Тюменская (96,1 %) области, города Москва (93,2 %) и Санкт-Петербург (92,2 %), Ханты-Мансийский автономный округ (95,5 %).

Налоговые доходы консолидированных бюджетов регионов за 9 месяцев 2014 года составили 4 652,3 млрд. рублей, из которых 1 482,5 млрд. рублей, или 31,9 %, поступили за счет отчислений по налогу на прибыль организаций и 1 850,6 млрд. рублей, или 39,8 %, – за счет налога на доходы физических лиц.

В целом поступления налога на прибыль организаций в январе – сентябре 2014 года по сравнению с тем же периодом 2013 года увеличились на 24 %, однако не достигли уровня 2011 года (98,1 % по сравнению с соответствующим периодом 2011 года). При этом сокращение поступлений отмечено в 37 субъектах Российской Федерации. Доля данного налога в объеме налоговых доходов увеличилась по сравнению с соответствующим периодом 2013 года на 3,5 % и составила 31,9 %.

Несмотря на увеличение поступлений по сравнению с соответствующим периодом 2013 года, прослеживается тенденция сокращения поступлений налога на прибыль организаций по сравнению с соответствующими периодами 2011 и 2012 годов.

По данным Росстата, сальдированный финансовый результат деятельности организаций в целом по экономике по итогам за 8 месяцев 2014 года превышал соответствующий показатель 2013 года на 5,2 %. Однако в сентябре 2014 года произошло резкое снижение показателя, и по итогам января – сентября 2014 года сальдированный финансовый результат снизился на 8,9 % по отношению к соответствующему периоду 2013 года.

Снижение прибыли наблюдается в таких секторах экономики, как оптовая и розничная торговля, строительство, транспорт и связь. В то же время Минэкономразвития России отмечается более высокий финансовый результат в 2014 году по сравнению с 2013 годом в видах деятельности, ориентированных на экспорт, которые оказались в выигрыше от ослабления курса рубля по отношению к иностранной валюте.

Значительное снижение уровня поступлений по налогу на прибыль организаций по сравнению с показателями за январь – сентябрь 2011 года отмечается в Республике Бурятия (в 2,4 раза), Республике Ингушетия (в 2,9 раза), Республике Карелия (в 3 раза), Чеченской Республике (в 3,2 раза), Белгородской области (в 2,2 раза), Кемеровской области (в 2,2 раза), Чукотском автономном округе (в 2,6 раза).

Одной из причин снижения поступлений по налогу на прибыль организаций является изменение законодательства по данному налогу в части создания консолидированных групп налогоплательщиков. Контрольные и экспертно-аналитические мероприятия Счетной палаты показывают, что создание консолидированных групп налогоплательщиков не влечет уменьшения платежей в целом в бюджетную систему Российской Федерации при оценке в длительном периоде времени, но в ряде регионов поступления налога на прибыль организаций в связи с их действием значительно снизились.

По оценке ФНС России, рассчитанной исходя из сравнения прибыли, полученной консолидированными группами налогоплательщиков (без учета двух консолидированных групп), с прибылью, которая была бы получена, если бы они не были консолидированными группами, по итогам 9 месяцев 2014 года

в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации недопоступили доходы в сумме 24,2 млрд. рублей (за 9 месяцев 2013 года – в сумме 15,4 млрд. рублей). При этом в результате территориального перераспределения доходов недополучили доходы 23 субъекта Российской Федерации в сумме 67,9 млрд. рублей (за 9 месяцев 2013 года – 24 региона в сумме 43,1 млрд. рублей).

В настоящее время федеральная поддержка регионов, частично компенсирующая потери от создания консолидированных групп налогоплательщиков, осуществляется с учетом подходов, одобренных на заседаниях трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений (далее – трехсторонняя комиссия), в составе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, на заседании трехсторонней комиссии 7 июля 2014 года одобрено распределение дотаций 11 субъектам Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 году в объеме 20,0 млрд. рублей на частичную компенсацию снижения поступлений от налога на прибыль организаций, связанных с созданием консолидированных групп налогоплательщиков в 2012 и 2013 годах, в режиме единовременной разовой компенсации.

При этом Счетной палатой отмечался ряд недостатков методики распределения названных дотаций, а также указывалось на целесообразность учета Правительством Российской Федерации рекомендаций Совета Федерации по рассмотрению возможности не частичной, а полной компенсации субъектам Российской Федерации снижения доходов их бюджетов от налога на прибыль организаций, связанного с созданием консолидированных групп налогоплательщиков.

Необходимо отметить, что в дальнейшем целесообразно применение системного подхода к распределению средств федерального бюджета, направляемых в субъекты Российской Федерации, несущие потери от создания консолидированных групп налогоплательщиков. В этих целях необходима разработка комплексной методики оценки выпадающих доходов и распределения поддержки между регионами, учитывающей выпадающие доходы из налоговой базы налога на прибыль организаций в разрезе субъектов Российской Федерации.

Кроме того, на поступления налога на прибыль организаций, по информации ряда субъектов Российской Федерации, оказало влияние осуществление возвратов в связи с предоставлением налогоплательщиками уточненных деклараций к уменьшению. По данным отчетности ФНС России, сумма налога на прибыль организаций к уменьшению за 9 месяцев 2014 год выросла почти в 2 раза по отношению к соответствующему периоду прошлого года и составила 151,5 млрд. рублей.

Поступления от налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) продолжают оказывать значительное влияние на формирование налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В отчетном периоде объем поступлений НДФЛ увеличился по сравнению с соответствующим периодом 2013 года на 6,7 %. Доля данного налога в объеме налоговых доходов снизилась с 41,2 % в январе – сентябре 2013 года до 39,8 %

в январе – сентябре 2014 года. В то же время, по данным Росстата, в среднем за январь – сентябрь 2014 года номинальная начисленная заработная плата увеличилась по сравнению с тем же периодом 2013 года на 9,5 %.

Субъекты Российской Федерации в качестве причин отставания темпов роста НДФЛ от темпов роста заработной платы отмечают проблему несвоевременного перечисления налога в бюджет налоговыми агентами, а также увеличение сумм налоговых вычетов, предоставляемых гражданам.

По оперативным данным ФНС России, сумма имущественных и социальных налоговых вычетов в 2014 году выросла по сравнению с 2013 годом на 231 млрд. рублей, или на 36,4 %.

По оценке Минфина России, в 2014 году в связи с индексацией специфических ставок акцизов на нефтепродукты (в соответствии с Федеральным законом от 30 сентября 2013 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации») дополнительные доходы регионов составят 14,4 млрд. рублей.

Однако поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, в январе – сентябре 2014 года снизились на 2,6 %. Снижение произошло практически во всех субъектах Российской Федерации за исключением 19 регионов. Удельный вес данного налога в объеме налоговых доходов снизился с 8,7 % в январе – сентябре 2013 года до 7,7 % в январе – сентябре 2014 года.

Регионы отмечают, что индексация ставок акцизов, предусмотренная на 2014 год, не компенсирует потерь акцизов, связанных с уменьшением налогооблагаемой базы (уменьшение объемов производства алкогольной продукции и пива; изменение структуры выпуска нефтепродуктов в пользу пятого класса с более низкой ставкой акциза).

Кроме того, регионы отмечают отсутствие возможности доступа к оперативным данным о совокупной налоговой базе для исчисления акцизов на нефтепродукты, вследствие чего не представляется возможным с достаточной степенью объективности определить причины резкого снижения объемов отчислений доходов от уплаты акцизов в текущем году, в том числе оценить влияние изменения ставок на различные виды нефтепродуктов.

По группе имущественных налогов также отмечается замедление темпа роста поступлений в 2014 году по сравнению с соответствующим периодом 2013 года: в январе – сентябре 2014 года – 105,3 %, в январе - сентябре 2013 года – 115,1 %. Удельный вес имущественных налогов в объеме налоговых доходов снизился на 0,8 % и составил 14,4 %.

В группе имущественных налогов наибольший удельный вес занимают налог на имущество организаций (69,8 %) и земельный налог (18,3 %), объем поступлений составил 468,9 млрд. рублей (рост на 2,7 % по сравнению с январем – сентябрем 2013 года) и 123,1 млрд. рублей (рост на 11 %) соответственно.

На замедление темпов роста налога на имущество организаций повлияло изменение налогового законодательства в части исключения из объекта налогообложения движимого имущества (машины, оборудование), принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств (Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ). Вместе с тем регионы отмечают, что снижение

налогооблагаемой базы по данному налогу связано с уклонением налогоплательщиков-организаций от уплаты налога на движимое имущество, принятое к учету до 1 января 2013 года, при передаче (продаже) такого имущества с баланса одной организации на баланс другой организации, в том числе в результате реорганизации.

По состоянию на 1 октября 2014 года задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации по региональным и местным налогам снизилась по сравнению с первым полугодием 2014 года на 5,9 % и составила 117,0 млрд. рублей, задолженность по уплате пеней и налоговых санкций по ним увеличилась на 5 % и составила 33,6 млрд. рублей. Суммарная задолженность в целом снизилась на 3,7 % и составила 150,6 млрд. рублей.

Из общей суммы задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации по региональным и местным налогам задолженность, возможная к взысканию, составляет 115,4 млрд. рублей.

**1.1.3.** Объем безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней в консолидированные бюджеты регионов в отчетном периоде увеличился по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 4,5 % и составил 1 095,4 млрд. рублей. Их удельный вес в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ежегодно сокращается: в 2012 году он составлял 19,8 %, в 2013 году – 18,4 %, в 2014 году – 17,6 %.

При этом сохраняется зависимость отдельных субъектов Российской Федерации от помощи федерального бюджета. Так, за счет безвозмездных поступлений более чем на 70 % формируется доходная часть бюджетов пяти регионов (Республика Алтай (77 %), Республика Дагестан (71 %), Республика Ингушетия (84,7 %), Республика Тыва (78,1 %), Чеченская Республика (82,5 %)).

**1.1.4.** Расходы консолидированных бюджетов регионов (без учета Республики Крым и г. Севастополя) увеличились за 9 месяцев 2014 года по сравнению с аналогичным периодом 2013 года на 5,4 % и составили 6 067,4 млрд. рублей. Темпы роста расходов не превысили уровень инфляции, составившей за январь – сентябрь 2014 года 6,3 % (в январе – сентябре 2013 года – 4,7 %).

По итогам 9 месяцев 2014 года увеличение расходов отмечается в 70 субъектах Российской Федерации. При этом в 48 субъектах Российской Федерации темп роста расходов превысил средние показатели. Более чем на 26 % увеличились расходы в Сахалинской области. В Республике Алтай расходы увеличились на 24,4 %, в Республике Мордовия – на 18,6 %, в Чеченской Республике – на 18,1 %, в Еврейской автономной области – на 17,6 %, в Ненецком автономном округе – на 17,9 %.

В то же время в консолидированных бюджетах 13 регионов наблюдается сокращение расходов, из них в Республике Калмыкия – на 3,4 %, в Краснодарском крае – на 1,6 %, Белгородской области – на 9,8 %, Новгородской области – на 5 %, Орловской области – на 3 %, Пензенской области – на 9,2 %, Рязанской области – на 2,3 %, Смоленской области – на 3 %, Тверской области – на 1,7 % и Ямало-Ненецком автономном округе – на 2,6 %.

По информации Минэкономразвития России, эффект от удорожания кредитов, ослабления рубля и роста инфляционных ожиданий незначительно отразился на показателях за 9 месяцев и проявит себя к концу 2014 года.

Таким образом, исполнение консолидированных бюджетов в IV квартале 2014 года будет осуществляться в условиях сохранения геополитической напряженности и ухудшения доступа к кредитным ресурсам. Указанные тенденции создают риски нарастания дисбаланса между регионами при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 9 месяцев 2014 года 76,1% общего объема составляют расходы по четырем разделам: 04 «Национальная экономика», 07 «Образование», 09 «Здравоохранение» и 10 «Социальная политика». Структура расходов приведена в таблице 2.

Таблица 2

Разделы классификации расходов бюджетов	Расходы, млрд. рублей	В % к:			9 месяцев 2013 года к 9 месяцам 2012 года, в %
		утвержденным бюджетным назначениям	общему объему расходов	9 месяцам 2013 года	
0100 Общегосударственные вопросы	390,8	56,6	6,4	105,9	107,8
0200 Национальная оборона	2,5	59,2	0,04	97,7	104,3
0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	66,6	56,3	1,1	110,9	109,8
0400 Национальная экономика	1025,7	54,7	16,9	99,3	107,4
0500 Жилищно-коммунальное хозяйство	531	51,3	8,8	102,6	96,6
0600 Охрана окружающей среды	15,0	52,7	0,2	98,5	128,1
0700 Образование	1698,1	67,3	28,0	106,7	114,5
0800 Культура и кинематография	212,9	64,3	3,5	110,6	111,1
0900 Здравоохранение	902,1	65,3	14,9	103,3	98,1
1000 Социальная политика	991,2	66,3	16,3	109,2	101,7
1100 Физическая культура и спорт	119,2	59,3	2,0	114,4	115,0
1200 Средства массовой информации	29,4	69,0	0,5	105,3	112,2
1300 Обслуживание государственного и муниципального долга	79,1	53,8	1,3	141,9	114,2
1400 Межбюджетные трансферты	3,8	18,2	0,06	95,3	32,4
<b>ИТОГО:</b>	<b>6 067,4</b>	<b>61,3</b>	<b>100,0</b>	<b>105,4</b>	<b>105,9</b>

Исполнение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 октября 2014 года составило 61,3% прогнозируемых объемов. Наименьший показатель исполнения предусмотренных расходов в первом полугодии 2014 года сложился по разделу 14 «Межбюджетные трансферты» и составил 18,2%.

Расходы увеличились по всем разделам классификации расходов бюджетов, за исключением разделов 02 «Национальная оборона», 04 «Национальная экономика», 06 «Охрана окружающей среды» и 14 «Межбюджетные трансферты», по которым сокращение составило 2,3 %, 0,7 %, 1,5 % и 4,7 % соответственно.

Значительный рост расходов отмечен по разделу 13 «Обслуживание государственного и муниципального долга» (почти 42 %). В 23 регионах указанные расходы выросли более чем в 2 раза.

Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга по состоянию на 1 октября 2014 года составили 79,1 млрд. рублей, или 1,5 % объема налоговых и неналоговых доходов. В 14 субъектах Российской Федерации отношение указанных расходов к объему налоговых и неналоговых доходов превышает 4 % (Республика Хакасия, Республика Марий Эл, Республика Карелия, Удмуртская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Астраханская, Саратовская, Костромская, Вологодская, Волгоградская, Рязанская, Псковская, Нижегородская и Ярославская области).

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года расходы на обслуживание государственного и муниципального долга возросли на 23,3 млрд. рублей, или на 41,8 %, что является следствием роста объема заимствований (по состоянию на 1 октября 2013 года – 55,8 млрд. рублей, или 1,2 % налоговых и неналоговых доходов).

**1.1.5.** Доходы консолидированного бюджета Республики Крым в январе – сентябре 2014 года составили 80,1 млрд. рублей (59 % утвержденных бюджетных назначений), в том числе налоговые и неналоговые доходы – 13,3 млрд. рублей (16,6 % общего уровня доходов), безвозмездные поступления – 66,8 млрд. рублей (83,4 %). Расходы составили 67,3 млрд. рублей, профицит – 12,8 млрд. рублей.

Доходы консолидированного бюджета г. Севастополя в январе – сентябре 2014 года составили 16,9 млрд. рублей (62 % утвержденных бюджетных назначений), в том числе налоговые и неналоговые доходы – 4,8 млрд. рублей (28,4 % общего уровня доходов), безвозмездные поступления – 12,1 млрд. рублей (71,6 %). Расходы составили 13,1 млрд. рублей, профицит – 3,8 млрд. рублей.

Информация об объемах межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя, и о планируемых и фактически поступивших на территориях указанных регионов налоговых и неналоговых доходах по уровням бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, полученная из Минфина России (письмо от 10 октября 2014 г. № 01-02-01/06-51264), представлена в приложении к отчету.

**1.1.6.** Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2014 года по отношению к началу года<sup>1</sup> снизился только на 0,1 % (на 1,2 млрд. рублей) и составил 1 736,3 млрд. рублей<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> По состоянию на 1 января 2014 года объем государственного долга сложился в сумме 1 737,5 млрд. рублей, что составило 33 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов в 2013 году (в 2011 году – 25,1 %, в 2012 году – 26,1 %). Выше 50 % указанное отношение сложилось в 44 регионах, и в 7 регионах объем государственного долга превысил объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

<sup>2</sup> По состоянию на 1 января 2015 года государственный долг субъектов Российской Федерации увеличился по отношению к началу года на 20,2 % и составил 2 089 млрд. рублей.

При этом снижение объема долговых обязательств произошло лишь в 34 регионах Российской Федерации. Муниципальный долг с начала года сократился на 2,8 % (на 8,0 млрд. рублей) и составил 280,9 млрд. рублей.

Наибольший удельный вес в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2014 года по-прежнему приходится на кредиты, полученные от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (38 %).

Бюджетные кредиты, привлеченные от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в структуре государственного долга составляют 31,1 %, государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации – 24,2 %.

Сумма заимствований в коммерческих банках по отношению к 1 января 2014 года снизилась незначительно (на 1,8 %) и составила 660,6 млрд. рублей. Наиболее крупными заемщиками являются: Краснодарский край – 53,2 млрд. рублей (41,5 % всех привлеченных краем кредитов), Кемеровская область – 28,5 млрд. рублей (62,4 %), Московская область – 27,8 млрд. рублей (42,6 %).

Необходимо отметить, что в III квартале 2014 года Банк России принял решение о повышении ключевой ставки на 0,5 процентного пункта, до 8 % годовых в целях предотвращения возникновения рисков для финансовой стабильности. В случае дальнейшего повышения ключевой ставки при использовании коммерческих кредитов возрастают риски увеличения расходов регионов на обслуживание государственного долга<sup>3</sup>.

В целях обеспечения субъектам Российской Федерации дополнительных возможностей замещения высокопроцентных коммерческих кредитов бюджетными Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ. Бюджетные ассигнования на цели предоставления бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации увеличены с 80 млрд. рублей до 230,0 млрд. рублей<sup>4</sup>. Плата за пользование бюджетными кредитами снижена до 0,1 процента годовых (ранее – одна третья ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации).

По состоянию на 1 октября 2014 года бюджетные кредиты из федерального бюджета для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации предоставлены 25 регионам в объеме 39,9 млрд. рублей, возвращены средства в объеме 30,0 млрд. рублей<sup>5</sup>.

На пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2014 года было предоставлено 386,2 млрд. рублей бюджетных кредитов 49 регионам,

---

<sup>3</sup> Банком России в IV квартале 2014 года трижды принимались решения о повышении ключевой ставки. В связи с необходимостью ограничить существенно возросшие девальвационные и инфляционные риски 16 декабря 2014 года Банком России принято решение о повышении ключевой ставки до 17 % годовых.

<sup>4</sup> Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 2662-р объем бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительно увеличен на 20,0 млрд. рублей.

<sup>5</sup> По состоянию на 1 января 2015 года бюджетные кредиты предоставлены в объеме 247,8 млрд. рублей (оперативные данные Федерального казначейства).

возвращено – 328,8 млрд. рублей, или 85,1 % общего объема привлеченных кредитных средств, подлежат возврату – 57,4 млрд. рублей. Сумма начисленных процентов за пользование указанными кредитными средствами составила 0,27 млрд. рублей, из них уплачено 0,26 млрд. рублей.

В целях создания инструментов для поддержания ликвидности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также повышения эффективности процессов управления финансовыми ресурсами Российской Федерации принято постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2014 г. № 836 «О внесении изменений в Правила предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2014 год».

В июле 2014 года на заседании трехсторонней комиссии были рассмотрены вопросы подходов к предоставлению и распределению бюджетных кредитов из федерального бюджета в целях частичного замещения обязательств субъектов Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и ценных бумаг субъектов Российской Федерации.

Предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета в целях частичного замещения долговых обязательств субъектов Российской Федерации по кредитам от кредитных организаций и по ценным бумагам субъектов Российской Федерации (далее – коммерческие заимствования) предусмотрено в объеме 120,4 млрд. рублей<sup>6</sup>.

Распределение бюджетных кредитов предполагается осуществлять в два этапа.

На первом этапе предусмотрено доведение доли коммерческих заимствований субъектов Российской Федерации до 50 % суммы налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. (Рыночные обязательства субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года по 19 регионам из 83 превышают показатель по налоговым и неналоговым доходам субъектов более чем на 50 %.)

На втором этапе – замещение бюджетными кредитами коммерческих заимствований субъектов Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности на 2014 год которых не превышает более чем в 1,5 раза среднероссийское значение и доля рыночных обязательств с учетом бюджетных кредитов, распределенных на 1 этапе, превышает 5 % суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации.

## **1.2. Анализ полноты и своевременности предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их исполнение**

Объем межбюджетных трансфертов, предусмотренных Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с учетом Крымского федерального округа), из федерального бюджета на 2014 год остался на уровне 2013 года и составил 1 416,2 млрд. рублей. Сводной бюджетной росписью с учетом

---

<sup>6</sup> На заседании трехсторонней комиссии от 11 ноября 2014 года предусмотрено предоставление бюджетных кредитов в размере 36,8 млрд. рублей.

изменений, внесенных по состоянию на 1 октября 2014 года, объем межбюджетных трансфертов увеличен на 12,2 % и составил 1 588,5 млрд. рублей.

Субъектам Российской Федерации (с учетом Крымского федерального округа) в январе – сентябре 2014 года перечислены средства в объеме 1 143,0 млрд. рублей, или 72 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

Рост объема межбюджетных трансфертов, перечисленных бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 году по сравнению с соответствующим периодом 2013 года, составил 110,3 % и в основном обеспечен опережающим ростом дотаций и иных межбюджетных трансфертов. Структура межбюджетных трансфертов за 9 месяцев 2014 года приведена в таблице 3.

Таблица 3

	Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ		Сводная бюджетная роспись на 01.10.2014		Получено субъектами Российской Федерации в январе - сентябре 2014 года			Удельный вес в общем объеме МБТ (факт), в %
	млрд. рублей	в % к 2013 году	млрд. рублей	в % к 2013 году	млрд. рублей	в % к январю - сентябрю 2013 года	в % к росписи	
<b>Межбюджетные трансферты – всего,</b>	<b>1 416,2</b>	<b>99,9</b>	<b>1 588,5</b>	<b>109,8</b>	<b>1 143,0</b>	<b>110,3</b>	<b>72,0</b>	<b>100,0</b>
в том числе:								
дотации	679,6	110,1	747,1	125,1	566,9	128,6	75,9	49,6
субсидии	365,0	72,9	402,2	79,5	258,3	80,9	64,2	22,6
субвенции	306,0	128,9	338,5	120,6	245,3	108,7	72,5	21,5
иные МБТ	65,6	106,8	100,7	161,4	72,5	144,2	72,0	6,3

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2014 году предоставляются в рамках 26 государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы), в том числе дотации – по 2, субсидии – по 24, субвенции – по 8 и иные межбюджетные трансферты – по 14 госпрограммам. Объем расходов, предусмотренных в рамках госпрограмм, составляет 1 542,6 млрд. рублей, или 97,1 % объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных сводной бюджетной росписью. По непрограммным направлениям деятельности (функциям) федеральных государственных органов межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме 45,9 млрд. рублей.

В рамках госпрограмм перечислены средства в объеме 1 113,1 млрд. рублей (72,2 % объема сводной бюджетной росписи), по непрограммным направлениям – 29,9 млрд. рублей (65,1 %).

По оперативной информации о межбюджетных трансфертах из федерального бюджета, полученных субъектами Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2014 года субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям (без учета Крымского федерального округа) перечислены средства в объеме 1 058,2 млрд. рублей, в том числе дотации – 506,1 млрд. рублей, субсидии – 245,8 млрд. рублей, субвенции – 245,2 млрд. рублей, иные межбюджетные трансферты – 61,1 млрд. рублей.

Анализ полноты и своевременности предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и их исполнение за 9 месяцев 2014 года приведены в приложении к отчету.

Бюджетам закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) межбюджетные трансферты в 2014 году предусмотрены в общем объеме 12,2 млрд. рублей.

За 9 месяцев 2014 года бюджетам ЗАТО перечислены средства в объеме 9,79 млрд. рублей (80,1 % объема сводной бюджетной росписи), в том числе в форме дотаций – 9,24 млрд. рублей, иных межбюджетных трансфертов на переселение граждан из ЗАТО – 0,5 млрд. рублей, иных межбюджетных трансфертов на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения населения ЗАТО, обслуживаемого федеральными государственными бюджетными учреждениями здравоохранения, находящимися в ведении ФМБА России, – 0,05 млрд. рублей.

Дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, на 2014 год предусмотрены на уровне 2013 года, иные межбюджетные трансферты на переселение граждан из ЗАТО сокращены на 5 %. Увеличение общего объема средств, предоставляемых ЗАТО, предусмотрено за счет иных межбюджетных трансфертов на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения населения ЗАТО, обслуживаемых федеральными государственными бюджетными учреждениями здравоохранения, находящимися в ведении ФМБА России.

При этом, как и в предыдущие периоды, продолжает оставаться актуальной проблема дефицитности бюджетов большинства ЗАТО. По сведениям, представленным субъектами Российской Федерации, общей проблемой для всех ЗАТО является недостаточность средств для исполнения полномочий местного значения в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Бюджету города Байконура межбюджетные трансферты перечислены в объеме 899,3 млн. рублей (77,7 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью), в том числе дотации – 682,4 млн. рублей (70 %), субвенции – 13,9 млн. рублей (61,8 %), иные межбюджетные трансферты – 203,0 млн. рублей (90,1 %).

В условиях неравномерности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и на обеспечение их сбалансированности направлено в форме дотаций 47,8 % всего объема перечисленных межбюджетных трансфертов. В 4 регионах дотации составили более 80 % объема предоставленных межбюджетных трансфертов: в Республике Дагестан – 80,5 %, в Республике Саха (Якутия) – 86,8 %, в Камчатском крае – 93,2 %, в Чукотском автономном округе – 89,5 %.

В отчетном периоде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации перечислены 72 регионам в объеме 357,6 млрд. рублей (81,3 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью).

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов утверждены Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ в объеме 71,0 млрд. рублей. Сводной бюджетной росписью объем дотации увеличен почти в 2 раза и составил 138,5 млрд. рублей (в том числе Крымский федеральный округ – 83,5 млрд. рублей).

На 1 октября 2014 года указанные дотации перечислены 50 субъектам Российской Федерации (без учета Крымского федерального округа) в объеме 25,4 млрд. рублей (18,3 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью).

## **Цель 2. Анализ тенденций и выявление проблем, сложившихся при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

### **2.1. Анализ тенденций и проблем формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

В 2014 году регионы, как и в предыдущие периоды, отмечают системные недостатки в межбюджетном взаимодействии: несоответствие финансирования увеличившимся расходным обязательствам и нехватку средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, высокий процент софинансирования регионами федеральных программ и высокую долговую нагрузку.

Необходимость укрепления доходной базы консолидированных бюджетов регионов и повышение их сбалансированности приобретают особую актуальность в условиях нестабильной экономической и геополитической ситуации.

2.1.1. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2013 – 2015 годы» отмечается, что для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должно осуществляться на базе государственных программ. Переход к «программному бюджету» в полном объеме необходимо осуществлять начиная с федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов.

По информации субъектов Российской Федерации, в рамках программ осуществляется около 80 % расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Бюджеты большинства субъектов Российской Федерации составлены в программном формате и охватывают 90 % - 95 % запланированных расходов. Переход на «программные бюджеты» в большинстве муниципальных образований будет осуществляться начиная с 2015 года.

2.1.2. В составе межбюджетных трансфертов основной объем приходится на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Их предоставление связано с рядом проблем, которые отмечают регионы.

В соответствии с пунктом 1 статьи 131 Бюджетного кодекса определение общего объема указанных дотаций и их распределение между субъектами Российской Федерации осуществляются в соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства

Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (далее – Методика).

При увеличении по сравнению с 2013 годом общего объема дотаций на 5 % дотации увеличены 38 субъектам Российской Федерации, а 33 – сокращены, из них в 15 субъектах снижение составило более 10 %.

Практически все субъекты Российской Федерации отметили необходимость изменения Методики, которая исходила бы из стоимости полномочий регионов, а не из уровня бюджетной обеспеченности.

**2.1.3.** Большинство субъектов Российской Федерации отмечены проблемы формирования и предоставления единой субвенции, предусмотренной с 2014 года в целях повышения эффективности финансового обеспечения переданных полномочий и создания условий для повышения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 г. № 1456-р утвержден Перечень субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, на 2014 – 2016 годы.

С учетом изменений, внесенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2013 г. № 2201-р в распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 г. № 1456-р, единая субвенция сформирована из 9 ранее предоставлявшихся субвенций. Объем финансирования на предоставление единой субвенции, предусмотренный Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ на 2014 год составляет 10,3 млрд. рублей.

На исполнение переданных полномочий Российской Федерации, в том числе и тех, которые вошли в единую субвенцию, оказывал влияние недостаток передаваемых средств субвенций, и регионы были вынуждены осуществлять финансирование этих полномочий за счет средств региональных бюджетов.

Необходимость софинансирования вызвана недостатками в методиках расчетов субвенций, которые не учитывают районные коэффициенты к заработной плате, расходы на уплату имущественных налогов.

**2.1.4.** Как и в предыдущие годы, в 2014 году сохраняется тенденция увеличения первоначально запланированных объемов дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, которая в течение 2012 года увеличилась в 2,7 раза, в течение 2013 года – в 1,3 раза и за 2014 год – в 7,9 раза и составила 166,2 млрд. рублей.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ объем указанной дотации увеличен на 50 млрд. рублей, сводной бюджетной росписью (по состоянию на 1 января 2015 года) – на 145,2 млрд. рублей.

Таким образом, недостатки в расчетах прогнозных показателей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, отсутствие достоверных обоснованных расчетов при внесении изменений в бюджетное, налоговое и иное законодательство ежегодно приводят к кратному увеличению планируемых межбюджетных трансфертов.

В соответствии с пунктом 9 статьи 130 Бюджетного кодекса проекты нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между бюджетами субъектов Российской Федерации не утверждено федеральным законом о федеральном бюджете, подлежат рассмотрению трехсторонней комиссией по решению Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам и (или) решению Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и (или) соответствующих комитетов Государственной Думы и (или) Совета Федерации.

Распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов осуществляется на заседаниях трехсторонней комиссии на основании утверждаемых методик, а также отдельных предложений сопредседателей трехсторонней комиссии.

Так, в III квартале 2014 года на заседании трехсторонней комиссии были распределены дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в сумме 35,0 млрд. рублей, на частичную компенсацию снижения поступлений по налогу на прибыль организаций в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков – в сумме 20,0 млрд. рублей и по отдельным поручениям Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации – в сумме 15,0 млрд. рублей.

В целях обеспечения системного подхода и прозрачности распределения дотаций между субъектами Российской Федерации целесообразно утвердить на федеральном уровне единые методики распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, а также дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

**2.1.5.** Расходы инвестиционного характера в субъектах Российской Федерации за 9 месяцев 2014 года составили 477 536,2 млн. рублей (без учета Республики Крым и города Севастополя) и снизились по сравнению с аналогичным периодом 2013 года на 10,2 %. Сокращение расходов по данному направлению произошло в 53 субъектах Российской Федерации. Вместе с тем в отдельных регионах отмечено значительное увеличение расходов инвестиционного характера: Чеченская Республика (на 50 %), Республика Мордовия (на 39,5 %), Сахалинская область (на 62,7 %), Ростовская область (на 34 %), Амурская область (на 40 %), Архангельская область (на 44 %).

В настоящее время активность инвестиционной деятельности в ряде регионов не соответствует потребностям экономического развития. Развитию инвестиционной деятельности препятствуют геополитическая нестабильность, инфляция, несовершенство действующего законодательства, неразвитость производственной и социальной инфраструктуры.

**2.1.6.** Одним из приоритетных направлений инвестиционной деятельности продолжает оставаться развитие Дальневосточного региона.

С 2014 года реализуется государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденная постановлением Правительства

Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 (далее – Госпрограмма). Вместе с тем в действующей редакции Госпрограмма не является комплексной, а ее мероприятия по развитию транспортной и энергетической инфраструктуры макрорегиона запланированы только до конца 2017 года, по социальному и экономическому развитию Курильских островов – до 2015 года (при общем сроке ее реализации до 2025 года).

Госпрограмма в настоящее время не отвечает приоритетам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона и требует дополнения мероприятиями по созданию сети территорий опережающего развития, созданию условий ведения бизнеса, кадровому обеспечению, улучшению уровня жизни населения макрорегиона.

Определяющим для дальнейшего развития макрорегиона является активное привлечение частных инвестиций. В то же время в 2013 году и по итогам трех кварталов 2014 года в Дальневосточном федеральном округе наблюдалось снижение инвестиций в основной капитал (2013 год – 80,5 % к уровню 2012 года, I - III кварталы 2014 года – 98,7 % к соответствующему периоду 2013 года).

В целях решения проблемы привлечения инвестиций в макрорегион приняты федеральные законы от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Определено, что государственная поддержка регионов Российской Федерации осуществляется путем создания территорий опережающего социально-экономического развития и установления особых правовых режимов осуществления предпринимательской и иной деятельности на таких территориях. Предметом правового регулирования являются правовые отношения, связанные с созданием и функционированием территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке и на отдельных территориях Российской Федерации и меры государственной поддержки на таких территориях.

Подготовка указанных федеральных законов проводилась при активном участии Счетной палаты. Следует отметить, что значительное число высказанных Счетной палатой замечаний нашло отражение в тексте законов. Так, были учтены замечания и предложения в части совершенствования понятийного аппарата законопроектов, установления механизма продления существования территорий опережающего социально-экономического развития, содержания соглашений об их создании и источниках финансирования создания соответствующей инфраструктуры, вопросов создания комфортной среды для граждан, которые будут работать на указанных территориях.

2.1.7. По информации Минэкономразвития России<sup>7</sup>, завершена разработка Плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию системы управления особыми экономическими зонами в Российской Федерации (далее – план мероприятий).

---

<sup>7</sup> Письмо Минэкономразвития России от 25 сентября 2014 г. № 23374-АВ/ДОЗи.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № ДК-П13-5832 по реализации плана мероприятий Минэкономразвития России подготовлены и согласованы с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проекты постановлений Правительства Российской Федерации о досрочном прекращении существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа (далее – ОЭЗ ТРТ) на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края и особой экономической зоны портового типа (далее – ОЭЗ ПТ) на территории Мурманской области (далее – проекты постановлений).

Ранее Мурманский порт планировался как главная отправная точка для освоения Арктики, а остров Русский должен был стать одним из наиболее привлекательных мест для внутреннего и международного туризма.

Однако с момента создания ОЭЗ ТРТ в Приморском крае ни один из крупных инвесторов не проявил интерес к реализации проектов на территории острова Русский и возможности развития его туристско-рекреационного потенциала.

Объем средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, направленных на финансирование создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры ОЭЗ ТРТ в Приморском крае, составил 22 млн. рублей<sup>8</sup>.

Также частными инвесторами не был проявлен интерес к реализации проектов в ОЭЗ ПТ в Мурманской области.

Вместе с тем с момента образования ОЭЗ ПТ в Мурманской области на работы, связанные с разработкой концепции создания и развития ОЭЗ, проекта планировки территории, включая план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ ПТ и прилегающей к ней территории, из средств регионального бюджета израсходовано 56,05 млн. рублей.

**2.1.8.** В соответствии с Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» (далее – Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ) часть вторая Налогового кодекса дополнена новой главой «Налог на имущество физических лиц».

Согласно статье 402 Налогового кодекса в редакции Федерального закона от 4 октября 2014 г. № 284-ФЗ с 1 января 2015 года для отдельных объектов налогообложения предусматривается исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой, а не инвентаризационной стоимости.

Такой порядок применяется в случае, если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) устанавливает в срок до 1 января 2020 года единую дату начала применения на территории этого субъекта Российской Федерации

---

<sup>8</sup> По данным отчета Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2013 год и за период с начала функционирования особых экономических зон.

порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения, а также если налоговая база определяется в отношении объектов налогообложения, предусмотренных пунктом 7 статьи 378<sup>2</sup> и абзацем вторым пункта 10 статьи 378<sup>2</sup> Налогового кодекса.

По информации регионов, большинство субъектов Российской Федерации не планирует исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости в 2015 году, несмотря на то что применение кадастровой стоимости в качестве налоговой базы положительно повлияет на повышение уровня доходов субъектов Российской Федерации.

Во многих регионах работа по сопоставлению сведений об объектах недвижимости, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и в государственном кадастре недвижимости, со сведениями, имеющимися в базах данных налоговых органов, не завершена в полном объеме.

Одной из причин того, что рядом субъектов Российской Федерации в 2015 году не планируется налогообложение объектов недвижимости исходя из их кадастровой стоимости является проведение в настоящее время в регионах анализа качества и полноты сведений о кадастровой стоимости объектов недвижимости в целях ее актуализации.

При этом регионы отмечают проблему отсутствия утвержденных на федеральном уровне нормативно-технических документов по определению кадастровой стоимости сооружений и объектов незавершенного строительства в период между датами проведения массовой оценки.

В результате в Хабаровском крае в настоящее время не может быть определена кадастровая стоимость почти 11 тысяч объектов сооружений и незавершенного строительства, в Тамбовской области – 10 тысяч объектов, в Сахалинской области – более 3 тысяч объектов.

По мнению ряда регионов, переход на исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости недвижимости в 2015 году может повлечь единовременное и значительное увеличение налоговой нагрузки для населения.

Так, по результатам сравнительного анализа размеров исчисленного налога в зависимости от налоговой базы в Брянской области было принято решение о сохранении в 2015 году налогообложения имущества граждан исходя из инвентаризационной стоимости недвижимости в основном в связи с тем, что при исчислении налога на имущество физических лиц исходя из инвентаризационной стоимости размер налога по сравнению с 2014 годом увеличится на 15 %, а исходя из кадастровой стоимости имущества налоговая нагрузка на граждан возрастет в среднем на 54 %.

В то же время рядом субъектов Российской Федерации (например, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан) в целях увеличения доходов местных бюджетов приняты законы о введении с 1 января 2015 года на их территориях порядка налогообложения имущества физических лиц на основе кадастровой стоимости объектов.

При этом регионы отмечают, что сохранение существующего на данный момент порядка исчисления налога на имущество физических лиц исходя из инвентаризационной стоимости приводит к возникновению выпадающих

доходов местных бюджетов. С 1 января 2013 года закончился переходный период применения Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» к отношениям, возникающим в связи с осуществлением государственного учета зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства, и государственный технический учет и расчет инвентаризационной стоимости объектов недвижимости не осуществляются.

Таким образом, в настоящее время в отношении объектов недвижимости, не прошедших государственный технический учет до 1 января 2013 года, исчисление налога на имущество физических лиц не производится, поскольку отсутствует возможность для расчета налоговой базы.

2.1.9. Одной из мер по решению проблем несовпадения баз данных органов, осуществляющих кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости, органов, осуществляющих государственную регистрацию транспортных средств, и налоговых органов призваны стать вступающие в силу с 1 января 2015 года изменения в Налоговый кодекс, внесенные Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Новым пунктом 2<sup>1</sup> статьи 23 Налогового кодекса предусмотрена обязанность налогоплательщиков - физических лиц по налогам, уплачиваемым на основании налоговых уведомлений, сообщать о наличии у них объектов недвижимого имущества и (или) транспортных средств, признаваемых объектами налогообложения по соответствующим налогам, в налоговый орган по месту жительства либо по месту нахождения объектов недвижимого имущества и (или) транспортных средств. Сообщение об объектах налогообложения необходимо подавать в случае неполучения налоговых уведомлений и неуплаты налогов в отношении указанных объектов налогообложения за период владения ими.

2.1.10. В Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года (далее – Послание) отмечено, что для развития бизнеса, для размещения новых производств нужны подготовленные площадки и транспортная инфраструктура. В этой связи субъекты Российской Федерации должны вплотную заняться приведением в порядок региональных и местных дорог, объемы дорожного строительства в целом по стране должны вырасти вдвое.

В основном в Послании были освещены основные направления, цели и задачи, необходимые к решению в 2015 году. В настоящее время в части дорожных фондов уже предприняты определенные меры.

В соответствии с Федеральным законом от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с 1 января 2015 года акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской

Федерации, подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 %.

Как показал проведенный анализ, прогнозная оценка поступлений денежных средств в региональные дорожные фонды на 2014 год по состоянию на 1 октября 2014 года была скорректирована в сторону увеличения и составила 441,5 млрд. рублей, или на 1 %. (по состоянию на 1 июля 2014 года прогнозная оценка составляла 437,0 млрд. рублей). Фактические поступления по состоянию на 1 октября 2014 года составили 262,5 млрд. рублей, или 59,5 % прогнозных значений.

Наиболее высокие прогнозные показатели по объему региональных дорожных фондов на 2014 год значатся по субъектам Центрального (25,6 %) и Приволжского федеральных округов (18 %). Фактические поступления по Центральному федеральному округу составили 67,0 млрд. рублей, или 59,2 % прогнозного объема округа, по Приволжскому – 53,4 млрд. рублей, или 67,3 %.

Прогнозный показатель зачисления в региональные дорожные фонды межбюджетных трансфертов из федерального бюджета составляет 12,6 млрд. рублей, фактически зачислено за 9 месяцев 2014 года 7,9 млрд. рублей.

По акцизам на нефтепродукты, являющимся основным источником дорожных фондов, уточненные прогнозные показатели 2014 года по состоянию на 1 октября 2014 года составили 283,5 млрд. рублей (по состоянию на 1 июля 2014 года – 280,1 млрд. рублей), фактически поступило – 168,4 млрд. рублей, или 59,4 % прогнозного объема.

Тема дорожного строительства и необходимости увеличения средств региональных дорожных фондов, обозначенная Президентом Российской Федерации В.В.Путиным, особенно актуальна для регионов в условиях, сложившихся в экономике и в социально-политической сфере. Изменение подхода к инфраструктурным проектам, в первую очередь ускорение дорожного строительства, окажет положительное влияние на социально-экономическое развитие регионов.

Так, в Республике Тыва данная мера будет гарантировать скорейшее завершение строительства железной дороги Кызыл - Курагино, которая должна связать регион с международным транспортным коридором «Транссиб», и проведение необходимой реконструкции федеральной автомагистрали М-54, позволяющей создать дополнительный транспортный выход на сеть дорог азиатских стран, в первую очередь Монголии и Китая.

Несмотря на повышение показателей доходов регионального дорожного фонда, многими субъектами Российской Федерации (Астраханская, Новгородская, Псковская, Сахалинская области, Республика Коми, Еврейская автономная область и т.д.) отмечается недостаточность поступлений от целевых источников формирования региональных дорожных фондов для обеспечения потребностей регионов.

По информации Саратовской области, объем фактически поступивших в областной бюджет доходов, подлежащих включению в дорожный фонд области по состоянию на 1 октября 2014 года, составил 4,0 млрд. рублей, или 142,9 % прогнозных показателей на 2014 год. Однако нормативная потребность в финансировании содержания автомобильных дорог

регионального значения Саратовской области составляет порядка 8,6 млрд. рублей.

Имеющиеся средства дорожного фонда Ульяновской области позволяют ежегодно проводить текущий ремонт порядка 200 км автомобильных дорог, что составляет менее 4,5 % их общей протяженности (в настоящее время объем дорожного фонда составляет 2,6 млрд. рублей). При этом потребность составляет 750 км, то есть для соблюдения межремонтных сроков только на ремонт дорожной сети необходимо ежегодно предусматривать не менее 7,5 млрд. рублей.

Таким образом, без существенной федеральной поддержки представляется затруднительным выполнение регионами поставленных задач и целей в области развития транспортной инфраструктуры.

Субъектами Российской Федерации среди проблем, возникающих при формировании и использовании средств дорожных фондов, отмечается невыполнение прогнозных назначений по акцизам на нефтепродукты на очередной финансовый год, представляемых в соответствии с приказом Федерального казначейства от 30 декабря 2013 г. № 328 «О наделении территориальных органов Федерального казначейства отдельными полномочиями главного администратора (администратора) доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» Межрегиональным операционным управлением Федерального казначейства.

Так, исполнение прогноза по акцизам на нефтепродукты, представленного главным администратором, в Астраханской области составило в 2011 году – 97,8 %, в 2012 году – 91,8 %, в 2013 году – 85 %. Ожидаемое исполнение в 2014 году – 82 %.

В условиях корректировки и уточнения прогноза поступлений доходов возникает риск образования кредиторской задолженности по расходным обязательствам, принятым органами исполнительной власти и местного самоуправления на основании заключенных контрактов и договоров.

Кроме того, ряд субъектов Российской Федерации (Оренбургская, Волгоградская, Орловская области) полагает целесообразным внести поправки в пункт 4 статьи 179<sup>4</sup> Бюджетного кодекса в части исключения нормы о необходимости направления неиспользованных ассигнований дорожного фонда в текущем году на увеличение ассигнований фонда в очередном финансовом году и предоставления права самостоятельного перераспределения неиспользованных остатков субъектам Российской Федерации.

**2.1.11.** Изменениями, внесенными в Налоговый кодекс Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ, с 1 января 2013 года в налогообложение земельным налогом вовлечены земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. Представительным органам муниципальных образований предоставлено право устанавливать в отношении указанных земельных участков налоговую ставку не более 0,3 %.

Данная мера не оказала существенного влияния на укрепление доходной базы бюджетов муниципальных образований и не может быть признана эффективной.

Так, по оценке ряда субъектов Российской Федерации, в общих объемах земельного налога в местных бюджетах дополнительные доходы, связанные с отменой льгот в отношении земельных участков, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, составляют ничтожную долю (около 0,4 % – в Архангельской области, 0,6 % – в Калининградской области, 1,8 % – в Мурманской области, 1 % – в Томской области, 0,9 % – в Ивановской области, 0,2 % – в Кемеровской области).

Вместе с тем большинство регионов столкнулись с рядом проблем, связанных с исчислением, взиманием и мониторингом земельного налога в отношении земельных участков, ограниченных в обороте: с отсутствием правоустанавливающих документов на указанные земельные участки, с невозможностью определить кадастровую стоимость участков.

В соответствии с разъяснениями Минэкономразвития России<sup>9</sup> для отнесения земельного участка к землям, предоставленным для нужд безопасности, таможенных нужд, принципиальным является его использование для обеспечения деятельности, предусмотренной Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» соответственно.

Отсутствие в действующем законодательстве закрепленного перечня документов, подтверждающих отнесение участков к ограниченным в обороте, осложняет исчисление и взимание земельного налога по указанным основаниям.

Контрольным мероприятием Счетной палаты по анализу взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при исполнении Федерального закона от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ<sup>10</sup> в части включения в число объектов обложения земельным налогом земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, установлено, что при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате имеющихся проблем межведомственного взаимодействия и нормативно-правового регулирования средства в соответствующие бюджеты не поступают или поступают не в полном объеме. При этом при планировании бюджета на очередной финансовый год и плановый период соответствующие финансовые органы не располагают информацией о поступлении земельного налога с участков, ограниченных в обороте.

При этом в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» отмечалось, что возможная отмена установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам – это способ повышения налоговой автономии региональных и местных властей.

**2.1.12.** В ходе безвозмездной передачи недвижимого имущества высвобождаемых военных городков в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации –

<sup>9</sup> Письмо Минэкономразвития России от 6 июня 2014 г. № Д23и-1999.

<sup>10</sup> Отчет о результатах контрольного мероприятия утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 26 ноября 2014 г. № 56К (1002).

городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ) муниципальные образования сталкиваются с комплексом проблем, которые остаются актуальными на протяжении трех лет.

Основная проблема, на которую обратили внимание почти все субъекты Российской Федерации – аварийное состояние передаваемых военных объектов, которые не могут быть задействованы в хозяйственном обороте ввиду их физической изношенности. В этой связи по-прежнему остается актуальным вопрос о порядке возмещения муниципальным образованиям финансовых затрат, связанных с приемом объектов в муниципальную собственность, их восстановлением, модернизацией, списанием, разбором руинированных объектов недвижимости и рекультивацией земель.

Другой проблемой, выявленной при передаче высвобождаемого военного имущества, является отсутствие необходимой правоустанавливающей и технической документации на передаваемые объекты, межевых дел на земельные участки. Отсутствие сведений в государственном кадастре недвижимости не позволяет осуществить государственную регистрацию права муниципальной собственности на передаваемые объекты военного имущества.

Остро стоит вопрос передачи в муниципальную собственность объектов жилого фонда, имеющих статус служебного специализированного жилья. Жилищный фонд передается в муниципальную собственность в виде многоквартирных жилых домов (за исключением служебных и приватизированных квартир). При этом многие квартиры, имеющие статус служебных жилых помещений, используются для нужд Минобороны России. Органы местного управления не заинтересованы в принятии жилищного фонда, которым не имеют права распоряжаться. Вместе с тем согласно действующему законодательству объектом жилищных прав является жилое помещение, в связи с чем передача жилого фонда должна осуществляться поквартирно.

Ситуация усугубляется тем, что в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» с 1 марта 2015 года прекращается бесплатная приватизация жилых помещений. Таким образом, в случае неурегулирования вопроса приема - передачи жилых помещений, расположенных в военных городках, в собственность муниципальных образований жители могут утратить право бесплатной приватизации квартир.

**2.1.13.** В 2014 году продолжают оставаться актуальными проблемы исполнения субъектами Российской Федерации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Регионы ограничены в финансовых ресурсах в связи с замедлением темпов экономического роста, несбалансированностью бюджетов субъектов Российской Федерации и ростом долговой нагрузки.

По информации 83 субъектов Российской Федерации, в 2014 году общий объем потребности в средствах, необходимых для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, оценивается в сумме 2 839,6 млрд. рублей (в 2013 году – 2 215,9 млрд. рублей).

В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на текущий финансовый год предусмотрено 1 871,0 млрд. рублей, или 65,9 %

необходимого объема средств (в 2013 году – около 80 %).

Кроме того, в 2014 году на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года предусмотрено 459,8 млрд. рублей за счет средств территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников финансирования.

Уровень обеспеченности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации финансовыми ресурсами в 2014 году для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года приведен в таблице 4.

Таблица 4

Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года	Объем финансовых ресурсов, необходимый для реализации указов (млрд. рублей)	Предусмотрено консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (млрд. рублей)	в том числе за счет средств межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (млрд. рублей)	Средства из территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников (млрд. рублей)	Объем недостающих средств,	
					в млрд. рублей	в %
№ 596	393,0	236,5	89,8	81,5	75,0	19,1
№ 597	917,8	648,4	104,3	240,5	28,8	3,1
№ 598	473,5	393,9	59,8	57,6	22,0	4,6
№ 599	260,7	162,7	45,5	3,6	94,4	36,2
№ 600	615,4	277,1	41,3	62,9	275,4	44,8
№ 601	54,9	47,4	2,4	0,3	7,2	13,1
№ 602	1,8	1,6	0,2	0	0,2	11,1
№ 606	122,6	103,4	15,3	13,4	5,8	4,7
<b>Всего:</b>	<b>2 839,6</b>	<b>1 871,0</b>	<b>358,6</b>	<b>459,8</b>	<b>508,8</b>	<b>17,9</b>

В структуре расходов из всех источников финансирования доля федеральной составляющей оценивается регионами на уровне 15,4 %.

Общий объем недостающих средств в 2014 году оценивается регионами почти на 40 % выше, чем в 2013 году, их доля составляет около 17,9 % потребности (в 2013 году – 13 %). Однако объем средств для достижения целого ряда стратегических целей, намеченных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, не всегда поддается оценке или варьируется в широком диапазоне.

По оценке регионов, наименьший уровень обеспеченности финансовыми ресурсами за счет всех источников наблюдается в регионах по исполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (63,8 %) и от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества

жилищно-коммунальных услуг» (55,2 %).

На самый «затратный» для регионов Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» приходится одна третья часть общей потребности средств. По оценке регионов, его обеспеченность финансовыми ресурсами в 2014 году составит 96,9 %. При этом средства федерального бюджета в структуре расходов на реализацию указов из всех финансовых источников составляют 11,4 % в среднем по стране, а средства территориальных внебюджетных фондов и иных финансовых источников – 26,2 %.

В 11 субъектах Российской Федерации недостаток средств на реализацию указов в 2014 году превышает 50 %. Наибольшие риски, связанные с низкой обеспеченностью финансовыми ресурсами, отмечаются в Республике Ингушетия, где недостаток средств составляет 87,9 % потребности, в Алтайском крае – 76,8 %, в Забайкальском крае – 64,2 %, в Саратовской области – 70,1 % и в Липецкой области – 70,3 %.

Субъектами Российской Федерации отмечен ряд проблем обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, основной из которых в 2014 году продолжает оставаться опережающее увеличение расходов региональных бюджетов на выполнение решений, принятых на федеральном уровне, по сравнению с ростом доходов, а предоставляемая из федерального бюджета финансовая помощь является недостаточной, предназначена в основном для осуществления текущих расходов и носит разовый характер, а регионам требуются дополнительные доходные источники на постоянной основе.

Основной проблемой в ходе исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 является значительная потребность в финансовых средствах, превышающая возможности бюджетов большинства регионов и бюджетов муниципальных образований.

Так, в части мер, направленных на ликвидацию аварийного жилищного фонда, субъекты Российской Федерации отмечают проблему, связанную с высоким уровнем софинансирования программ переселения региональными бюджетами.

Вместе с тем Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» не учитывает аварийные многоквартирные дома, а также временные помещения, возведенные в ходе промышленного освоения территорий в зоне строительства объектов БАМа, что не способствует исполнению Указа № 600 в полной мере.

В части формирования рынка доступного арендного жилья и развития коммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода, по-прежнему остается актуальной проблема, связанная с процедурой выделения земельного участка под строительство арендного дома, осуществляемой через аукцион. При этом в связи с длительным периодом окупаемости затрат, вложенных в строительство такого жилья, застройщики проявляют низкую заинтересованность в таких проектах.

Почти все регионы отметили проблему реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», связанную с недостаточностью

информационной обеспеченности показателей, определенных Указом, в числе основных ориентиров экономического развития страны, а также с отсутствием установленных Правительством Российской Федерации их плановых значений по субъектам Российской Федерации.

В частности, по показателю «Прирост высокопроизводительных рабочих мест» отсутствие статистических данных в отраслевом разрезе ухудшает качество и достоверность его прогнозирования. Кроме того, не представляется возможным провести структурный анализ значения показателя с определением динамики развития отдельных высокотехнологичных и наукоемких отраслей.

С другой стороны, отсутствие квартальной и ежемесячной статистической информации затрудняет подведение промежуточных итогов, ведет к нарушению сроков исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В комплексе эти проблемы затрудняют формирование мероприятий регионального плана по достижению данного показателя.

Одним из проблемных вопросов остается отсутствие оперативной статистической информации о фактических и оценочных значениях показателей, в расчете которых используется в качестве базового показателя «Индекс физического объема валового регионального продукта»: «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом региональном продукте», «Отношение объема инвестиций в основной капитал к валовому региональному продукту» и «Индекс производительности труда относительно уровня 2011 года».

Так, методика расчета показателя «Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом региональном продукте» в течение 2013 – 2014 годов менялась трижды, в результате статистическая информация о фактических значениях данного показателя за 2011 и 2012 годы по последнему варианту методики, утвержденной приказом Росстата от 14 января 2014 г. № 21, получена лишь в марте 2014 года. Учитывая наличие в структуре показателя данных по ВРП, фактические значения за 2013 год планируется получить в 2015 году.

Основной проблемой в части реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», по информации регионов, является высокая потребность в финансовых средствах на создание или завершение работ по созданию сети многофункциональных центров (далее – МФЦ) по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Кроме того, субъекты Российской Федерации отмечают отсутствие единого для всех регионов подхода к формированию нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, методик расчета себестоимости единиц оказания государственных услуг МФЦ.

Действующие федеральные методики о размещении сети МФЦ не учитывают специфику малочисленных муниципальных образований, входящих в состав региона Российской Федерации, открытие в которых стационарных окон МФЦ необходимо для обеспечения охвата населения, но зачастую экономически не эффективно.

## **2.2. Достаточность мер, принимаемых на федеральном и региональном уровнях по повышению сбалансированности региональных и местных бюджетов**

**2.2.1.** В 2014 году в федеральном бюджете предусмотрено осуществление мер, направленных на повышение сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

По оценке Минфина России, дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от изменений, вносимых в налоговое законодательство Российской Федерации, составят в 2014 году порядка 14,4 млрд. рублей (за счет индексации специфических ставок акцизов).

Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» расширен перечень видов государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов).

Сводной бюджетной росписью предусмотрено увеличение дотации на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 145,2 млрд. рублей. Кроме того, в 2014 году были увеличены объемы предоставления бюджетных кредитов до 250,0 млрд. рублей.

Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ внесены изменения в Бюджетный кодекс, направленные на оптимизацию положений федерального закона о федеральном бюджете.

В соответствии с изменениями, внесенными в пункт 3 статьи 131 Бюджетного кодекса, размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации бюджету каждого субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденного соответственно на первый год планового периода и второй год планового периода в федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

В целях обеспечения переданных в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с муниципального на региональный уровень власти полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2014 года снижены на 5 % установленные Бюджетным кодексом нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Также снижен размер норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, обязательный к применению

субъектом Российской Федерации в рамках межбюджетного регулирования в соответствии с пунктом 58 Бюджетного кодекса. Соответственно нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в доходы региональных бюджетов, были увеличены на 10 %.

Также с 1 января 2013 года Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена патентная система налогообложения для индивидуальных предпринимателей, с 2014 года в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ часть региональных доходов от акцизов на нефтепродукты зачисляется в местные бюджеты.

**2.2.2.** Проведенный анализ показывает, что перечисленные меры, принимая во внимание старые и новые проблемы, не решают задачу обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Поступления акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, в январе – сентябре 2014 года снизились на 2,6 %. Индексация ставок акцизов, предусмотренная на 2014 год, не компенсирует потери акцизов, связанные с уменьшением налогооблагаемой базы.

Сохраняется зависимость субъектов Российской Федерации от помощи из федерального бюджета. Доходная часть бюджетов пяти регионов формируется более чем на 70 % за счет безвозмездных поступлений. За 2014 год первоначально запланированный объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации увеличился почти в 8 раз.

Кроме того, на исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в текущем году оказывает влияние вступление в силу в 2014 году норм федерального законодательства в части перехода на программный принцип составления бюджетов субъектов Российской Федерации, на предоставление консолидированных субсидий, в части зачисления в доходы местных бюджетов акцизов на нефтепродукты, использования механизмов бюджетного аккредитива и предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

**2.2.3.** В целях совершенствования правил дифференциации степени бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принят Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений» (далее – Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ).

Внесены изменения в статьи 104, 104<sup>1</sup>, 130, 135 и 136 Бюджетного кодекса, предусматривающие новые подходы к установлению бюджетных ограничений для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как условий предоставления им финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов (далее – ограничения).

Ограничения устанавливаются в зависимости от доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а не от применяемой до этого в расчетах доли всех межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям (за исключением субвенций и отдельных видов финансовой поддержки) в доходах соответствующих бюджетов.

Необходимость внесения изменений в подпункт 1 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса, устанавливающего обязанность для высокодотационных субъектов Российской Федерации выполнения соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также введения подпунктом 1 пункта 4 статьи 136 Бюджетного кодекса аналогичных мер для муниципальных образований подтверждаются контрольным мероприятием Счетной палаты «Проверка отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта», которым были установлены многочисленные нарушения, допущенные высокодотационными субъектами Российской Федерации при выполнении заключенных с Минфином России соглашений, а также недостатки, препятствующие осуществлению Минфином России действенного контроля за выполнением указанных соглашений.

Вместе с тем при подготовке Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ Счетная палата отмечала, что предлагаемый подход к установлению ограничений, предусматривающий также изменение названных долей (снижение с 20 % до 10 % и с 60 % до 40 %), влияющих на степень бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не оказывает влияния на повышение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов. Необходимо конкретизировать меры по повышению сбалансированности и устойчивости бюджетов.

Отсутствуют достаточные обоснования выбранного подхода к дифференциации бюджетной самостоятельности субъектов Российской Федерации, в том числе в части устанавливаемых долей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в консолидированных бюджетах регионов.

### **3. Выводы**

**3.1.** Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета Крымского федерального округа) в январе – сентябре 2014 года сложилось по доходам в сумме 6 225,9 млрд. рублей, или с ростом к соответствующему периоду прошлого года на 9,5 %. Расходы исполнены в сумме 6 067,4 млрд. рублей, или с ростом на 5,4 %.

Профицит составил 158,5 млрд. рублей в отличие от итогов 9 месяцев 2013 года, когда консолидированные бюджеты регионов были исполнены с дефицитом в сумме 73,8 млрд. рублей.

**3.1.1.** В целом в течение трех лет наблюдается тенденция снижения финансовых показателей регионов. Относительно 2011 года сумма профицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам 9 месяцев 2014 года снизилась более чем в 5 раз.

Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП в январе – сентябре 2014 года по сравнению с соответствующим периодом 2011 года сократилась на 4,8 %.

За 9 месяцев 2014 года по сравнению с соответствующим периодом 2013 года снизились доходы в 5 регионах. Сохраняется высокий уровень дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню доходов.

**3.1.2.** В структуре доходов наибольший удельный вес 82,2 % составляют налоговые и неналоговые доходы в сумме 5 115,9 млрд. рублей, увеличившиеся по отношению к соответствующему периоду прошлого года на 10,8 %. Доля безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней – 17,6 %, их объем увеличился на 4,5 % и составил 1 095,4 млрд. рублей.

Налоговые доходы консолидированных бюджетов регионов в отчетном периоде 2014 года составили 4 652,3 млрд. рублей, из которых 31,9 % составили поступления по налогу на прибыль организаций и 39,8 % – по налогу на доходы физических лиц. Поступления по налогу на прибыль организаций по сравнению с соответствующим периодом прошлого года увеличились на 24 %, по налогу на доходы физических лиц – на 6,7 %, по группе налогов на имущество – на 5,3 %.

По состоянию на 1 октября 2014 года задолженность по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации по региональным и местным налогам, а также по уплате пеней и налоговых санкций составила 150,6 млрд. рублей, из них 76,6 % – задолженность, возможная к взысканию.

**3.1.3.** Расходы консолидированных бюджетов регионов (без учета Крымского федерального округа) увеличились за 9 месяцев 2014 года по сравнению с соответствующим периодом 2013 года на 5,4 % и составили 6 067,4 млрд. рублей. Увеличение расходов отмечается в 70 субъектах Российской Федерации.

В структуре расходов более 76 % общего объема составляют расходы по четырем разделам: 04 «Национальная экономика», 07 «Образование», 09 «Здравоохранение» и 10 «Социальная политика». Значительный рост расходов отмечен по разделу 13 «Обслуживание государственного и муниципального долга» (почти 42 %). В 23 регионах указанные расходы выросли более чем в 2 раза.

Исполнение консолидированных бюджетов в IV квартале 2014 года будет осуществляться в условиях сохранения геополитической напряженности и ухудшения доступа к кредитным ресурсам. Указанные тенденции создают риски нарастания дисбаланса между регионами при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**3.1.4.** Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших в январе – сентябре 2014 года бюджеты с дефицитом, увеличилось более чем в 9 раз по сравнению с соответствующим периодом 2011 года: в 2011 году дефицит отмечался в 5 регионах, в 2012 году – в 28, в 2013 году – в 58, в 2014 году – в 46.

**3.1.5.** Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2014 года по отношению к началу года снизился только на 0,1 % и составил 1 736,3 млрд. рублей. Снижение объема долговых обязательств произошло в 34 регионах Российской Федерации. Муниципальный долг с начала года сократился на 2,8 % и составил 280,9 млрд. рублей.

Наибольший удельный вес в структуре государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2014 года по-прежнему приходится на кредиты, полученные от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (38 %).

Бюджетные кредиты, привлеченные от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в структуре государственного долга составляют 31,1 %, государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации – 24,2 %.

**3.1.6.** По состоянию на 1 октября 2014 года бюджетные кредиты из федерального бюджета для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации предоставлены 25 субъектам в объеме 39,9 млрд. рублей. Возвращены субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет средства в объеме 30,0 млрд. рублей.

На пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2014 года было предоставлено 386,2 млрд. рублей бюджетных кредитов 49 регионам.

**3.2.** По состоянию на 1 октября 2014 года субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям перечислены средства межбюджетных трансфертов в объеме 1 143,0 млрд. рублей, или 72 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью на 2014 год.

**3.2.1.** По оперативной информации о межбюджетных трансфертах из федерального бюджета, полученных субъектами Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2014 года субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям (без учета Крымского федерального округа) перечислены средства в сумме 1 058,2 млрд. рублей, в том числе дотации – 506,1 млрд. рублей, субсидии – 245,8 млрд. рублей, субвенции – 245,2 млрд. рублей, иные межбюджетные трансферты – 61,1 млрд. рублей.

**3.2.2.** Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2014 году предоставляются в рамках 26 государственных программ Российской Федерации в сумме 1 542,6 млрд. рублей, или 97,1 % общего объема межбюджетных трансфертов. За 9 месяцев 2014 года в рамках госпрограмм перечислены средства в сумме 1 113,1 млрд. рублей, или 72,2 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

**3.2.3.** В 2014 году остаются актуальными проблемы, связанные с функционированием ЗАТО. Дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, на 2014 год предусмотрены на уровне 2013 года. В 2014 году из 42 ЗАТО, получающих дотации, 24 ЗАТО получают дотацию ниже уровня 2013 года.

**3.3.** В результате анализа формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выявлен ряд тенденций и проблем.

**3.3.1.** В 2014 году бюджеты подавляющего большинства субъектов Российской Федерации составлены в программном формате (в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации) и охватывают 90 % – 95 % запланированных расходов. В большинстве муниципальных образований переход на программные бюджеты будет осуществлен начиная с 2015 года.

**3.3.2.** Сохраняется проблема прогнозирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в части налога на прибыль организаций. Отсутствует системный подход к распределению средств федерального бюджета, направляемых в субъекты Российской Федерации, несущие потери от создания консолидированных групп налогоплательщиков.

До настоящего времени не принято решение о создании системы прогнозирования результатов деятельности консолидированных групп налогоплательщиков на очередной финансовый год и на плановый период с информированием уполномоченных органов власти субъектов Российской Федерации об оценках соответствующих поступлений в доходы регионов.

**3.3.3.** Результаты экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты свидетельствуют о недостатках ряда методик по предоставлению субсидий, которые способствуют некорректному принятию решения о предоставлении субсидий и необъективной оценке их использования. Также не ликвидированы недостатки методик, в соответствии с которыми производятся расчеты и распределение дотаций, на что неоднократно указывала Счетная палата.

**3.3.4.** Счетная палата обращает внимание на несистемность и непрозрачность ряда мер, направленных на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также на отсутствие в ряде случаев методики расчета. Так, на федеральном уровне отсутствуют утвержденные в установленном порядке единые методики распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, а также дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Недостатки в расчетах прогнозных показателей, отсутствие достоверных обоснованных расчетов при внесении изменений в бюджетное, налоговое и иное законодательство ежегодно приводят к значительному увеличению дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации: в 2012 году – в 2,7 раза, в 2013 году – в 1,3 раза и в 2014 году – почти в 8 раз.

**3.3.5.** В ходе применения в 2014 году практики предоставления единой субвенции возникли неурегулированные вопросы по администрированию данной субвенции и достаточности выделяемых средств, не отработан механизм отчетности по единой субвенции и по субвенциям, формирующим единую субвенцию, увеличился документооборот между субъектом Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

Недостатки в методиках расчетов субвенций на исполнение переданных полномочий Российской Федерации, в том числе и тех, которые вошли в единую субвенцию, привели к недостатку передаваемых средств субвенций и

вынужденному финансированию переданных полномочий за счет средств региональных бюджетов.

**3.3.6.** Расходы инвестиционного характера в субъектах Российской Федерации за 9 месяцев 2014 года снизились по сравнению с аналогичным периодом 2013 года более чем на 10 %. Сокращение расходов по данному направлению произошло в 53 субъектах Российской Федерации.

Развитию инвестиционной деятельности препятствуют геополитическая нестабильность, инфляция, несовершенство действующего законодательства, неразвитость производственной и социальной инфраструктуры, недостаточное информационное обеспечение.

Одним из приоритетных направлений инвестиционной деятельности продолжает оставаться развитие Дальневосточного региона. В то же время в 2013 году и по итогам трех кварталов 2014 года в Дальневосточном федеральном округе наблюдалось снижение инвестиций в основной капитал (2013 год – 80,5 % к уровню 2012 года, I - III кварталы 2014 года – 98,7 % к соответствующему периоду 2013 года).

**3.3.7.** Большинство субъектов Российской Федерации не планируют исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости в 2015 году, несмотря на то что применение кадастровой стоимости в качестве налоговой базы положительно повлияет на повышение уровня доходов субъектов Российской Федерации.

Работа по сопоставлению сведений об объектах недвижимости, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и в государственном кадастре недвижимости, со сведениями, имеющимися в базах данных налоговых органов, до настоящего времени в полном объеме не завершена.

В то же время сохранение существующего на данный момент порядка исчисления налога на имущество физических лиц исходя из инвентаризационной стоимости приводит к возникновению выпадающих доходов местных бюджетов.

**3.3.8.** В ходе исполнения консолидированных бюджетов субъекты Российской Федерации в 2014 году продолжают испытывать трудности при формировании дорожных фондов.

Прогнозная оценка поступлений денежных средств в региональные дорожные фонды на 2014 год установлена в размере 441,5 млрд. рублей, или на 25,9 млрд. рублей меньше аналогичного показателя 2013 года (467,4 млрд. рублей). Фактические поступления за 9 месяцев 2014 года составили 262,5 млрд. рублей, или 59,5 % прогнозных значений.

Многими субъектами Российской Федерации отмечается недостаточность поступлений от целевых источников формирования региональных дорожных фондов для обеспечения потребностей регионов.

В условиях корректировки и уточнения прогноза поступлений доходов возникает риск образования кредиторской задолженности по расходным

обязательствам, принятым органами исполнительной власти и местного самоуправления на основании заключенных контрактов и договоров.

**3.3.9.** Мера, предусмотренная Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ в части включения в налогооблагаемую базу по земельному налогу земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, не оказала существенного влияния на укрепление доходной базы бюджетов муниципальных образований и не может быть признана эффективной.

При исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате имеющихся проблем межведомственного взаимодействия и нормативно-правового регулирования средства в соответствующие бюджеты не поступают или поступают не в полном объеме. При этом при планировании бюджета на очередной финансовый год и плановый период соответствующие финансовые органы не располагают информацией о поступлении земельного налога с земельных участков, ограниченных в обороте.

Отсутствие в действующем законодательстве закрепленного перечня документов, подтверждающих отнесение участков к ограниченным в обороте, осложняет исчисление и взимание земельного налога по указанным основаниям.

**3.3.10.** В ходе безвозмездной передачи недвижимого имущества высвобождаемых военных городков в соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ муниципальные образования сталкиваются с комплексом проблем, которые остаются актуальными на протяжении трех лет. Военные объекты передаются в аварийном состоянии, отсутствуют необходимая правоустанавливающая и техническая документация и сведения об объектах в государственном кадастре недвижимости.

**3.4.** Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой в отчетном периоде 2014 года, показывают, что решить проблемы сбалансированности и устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет предоставления дополнительных межбюджетных трансфертов в полном объеме невозможно.

Основной проблемой обеспечения реализации в 2014 году указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года продолжает оставаться опережающее увеличение расходов региональных бюджетов на выполнение решений, принятых на федеральном уровне, по сравнению с ростом доходов. Предоставляемая из федерального бюджета финансовая помощь является недостаточной, предназначена в основном для осуществления текущих расходов и носит разовый характер.

При этом регионы ограничены в финансовых ресурсах в связи с замедлением темпов экономического роста, несбалансированностью бюджетов субъектов Российской Федерации и ростом долговой нагрузки.

По информации, полученной от 83 субъектов Российской Федерации, в 2014 году общий объем потребности в средствах, необходимых для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, оценивается в сумме 2 836,8 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на текущий финансовый год предусмотрено

1 868,2 млрд. рублей, или 65,9 % необходимого объема средств (в 2013 году – около 80 %).

Четвертая часть финансовых ресурсов, которые в 2014 году субъекты Российской Федерации планируют направить на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, будет обеспечена за счет средств территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников финансирования.

В источниках финансирования, предусмотренных регионами на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, доля федеральной составляющей оценивается регионами на уровне чуть выше 15 %.

**3.5.** Нормы, внесенные в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 375-ФЗ, изменяющие подход к установлению ограничений, влияющих на степень бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не оказывают влияния на повышение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов. Необходима конкретизация мер по повышению сбалансированности и устойчивости бюджетов, в том числе:

разработка комплекса мероприятий по проведению оценки действующих расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях определения реальной потребности средств для обеспечения сбалансированности бюджетов, а также дальнейшее проведение мониторинга достаточности средств для их исполнения с учетом рекомендаций парламентских слушаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 4 декабря 2014 года;

разработка комплексного документа на среднесрочную и долгосрочную перспективу, определяющего направления совершенствования межбюджетных отношений (в качестве позитивного примера – разработанная в целях смягчения последствий экономического кризиса 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);

увеличение срока предоставления (в соответствии со статьей 93<sup>6</sup> Бюджетного кодекса) бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

#### **4. Предложения**

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение: на 130 л. в 1 экз.

Аудитор



Ю.В.Росляк