

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 февраля 2012 года № 9К (842) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации»**

**Основание для проведения мероприятия:** пункт 2.5.4.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год, пункт 2.2.4.4.3).

#### **Предмет мероприятия**

Законодательные, нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации; данные государственной статистической, бюджетной и налоговой отчетности, информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

#### **Цели мероприятия**

1. Проанализировать проблемы формирования доходной базы субъектов Российской Федерации.
2. Проанализировать перспективы формирования доходной базы субъектов Российской Федерации на 2012-2013 годы.

#### **Объекты мероприятия**

Министерство финансов Российской Федерации (по запросам), Министерство регионального развития Российской Федерации (по запросам), Федеральное казначейство (по запросам), Федеральная налоговая служба (по запросам), территориальные органы Федерального казначейства (при необходимости по запросам), территориальные органы Федеральной налоговой службы (при необходимости по запросам), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (при необходимости по запросам).

**Исследуемый период:** 2010-2011 годы (при необходимости более ранние периоды).

**Сроки проведения мероприятия:** с 25 апреля 2011 года по 24 февраля 2012 года.

## Результаты мероприятия

### Общие положения

Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы страны с учетом модернизации практически всех сфер деятельности - одна из главных задач государства. Важнейшей составной частью является совершенствование региональной политики и межбюджетных отношений.

До 2008 года Правительством Российской Федерации были утверждены и реализованы: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах, с 2009 года реализуется Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года.

В результате реализации вышеназванных концепций были сформированы основы современной системы управления общественными финансами.

Счетная палата Российской Федерации систематически рассматривает состояние и развитие доходной базы субъектов Российской Федерации. Отдельные предложения находили отражение в рекомендациях Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Правительству Российской Федерации и в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации. Данный отчет является продолжением этой работы.

При подготовке отчета использованы материалы Минфина России, Минрегиона России, Казначейства России, ФНС России и их территориальных органов, субъектов Российской Федерации, представленные по запросам Счетной палаты, а также результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 2010-2011 годах, и результаты научно-исследовательской работы «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации с учетом использования имеющихся природных ресурсов (нефтегазовая и лесная отрасли)», выполненной Государственным научно-исследовательским учреждением «Совет по изучению производительных сил».

В целях анализа проблем и перспектив доходной базы регионов рассматривались такие показатели, как: объемы доходов, собранных на территории субъекта Российской Федерации; объемы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации; объемы расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и другие показатели.

Перечень законов, нормативных правовых актов и иных документов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, приведен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

### **1. Анализ структуры и динамики доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

В 2010-2011 годах бюджетная политика субъектов Российской Федерации направлена на решение задач посткризисной стабилизации доходной базы бюджетов.

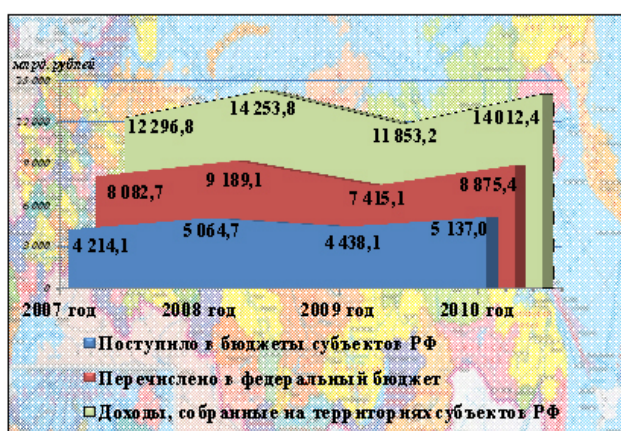
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году исполнены в сумме 6534520,0 млн. рублей. По сравнению с 2009 годом рост доходов несколько превысил уровень инфляции и составил 110,3 %. В 2011 году, по предварительной оценке, они составили 7290509,7 млн. рублей (111,6 % к 2010 году).

В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сокращается. В 2009 году она составляла 43,6 %, в 2010 году - 40,8 %, в 2011 году (по предварительной оценке) - 37 процентов.

Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП составила в 2010 году 14,5 % (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета - 11,2 %). По прогнозной оценке, в 2011 году она сократится до 13,7 % (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета - до 10,7 процента).

В 2010-2011 годах структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не претерпела существенных изменений, наибольший удельный вес в ней принадлежит налоговым и неналоговым доходам (76,5 % - в 2010 году, 77,6 % - в 2011 году).

В структуре налоговых доходов федеральные налоги и сборы и налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами, составляют 86,1 процента.



**1.1. Реализация мер по укреплению доходной базы положительно сказалась на собираемости доходов. Объем доходов, собранных в 2010 году на территориях субъектов Российской Федерации, почти достиг объема собранных доходов докризисного 2008 года (ниже на 1,7 %). По сравнению с 2009 годом он возрос в 1,2 раза и составил 14012356,2 млн. рублей.**

В условиях существующего различия в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации основная часть (72,2 %) собранных доходов сформирована на территориях 10 субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Краснодарский и Красноярский края, Московская, Самарская и Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Москва и г. Санкт-Петербург), в которых проживает 1/3 населения России.

Доля субъектов РФ в объеме собранных доходов



В федеральный бюджет поступило 8875392,6 млн. рублей (63,3 %), в бюджеты субъектов Российской Федерации - 5136963,6 млн. рублей (36,7 % объема собранных доходов).



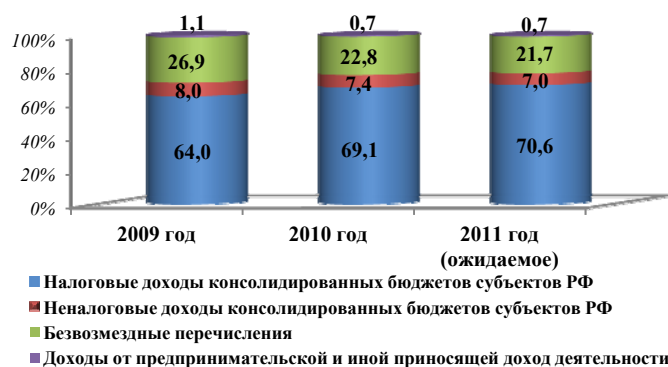
По объему собранных доходов среди субъектов Российской Федерации на I месте находится г. Москва, на II - Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и на III месте - г. Санкт-Петербург.

Сложившиеся пропорции распределения доходов показали, что у 74 субъектов Российской Федерации осталось более 50 % собранных на территории региона доходов, из них в Амурской, Воронежской и Псковской областях - 80 %, Республике Ингушетия, Архангельской, Мурманской и Тамбовской областях - 81 %, Республике Карелия - 82 %, Республике Северная Осетия - Алания - 85 %, Кабардино-Балкарской Республике и Еврейской автономной области - 86 процентов. При этом перечислили в федеральный бюджет более 50 % собранных доходов 8 субъектов Российской Федерации. Среди них: Республика Коми (53 %), Республика Татарстан (53 %), Удмуртская Республика (59 %); Оренбургская (59 %) и Томская (64 %) области; Ненецкий (78 %), Ханты-Мансийский (85 %) и Ямало-Ненецкий (69 %) автономные округа. В Калининградской области доходы распределились равнозначно - 50 % осталось в регионе и 50 % передано в федеральный бюджет.

Сложившиеся пропорции распределения доходов показали, что у 74 субъектов Российской Федерации осталось более 50 % собранных на территории региона доходов, из них в Амурской, Воронежской и Псковской областях - 80 %, Республике Ингушетия, Архангельской, Мурманской и Тамбовской областях - 81 %, Республике Карелия - 82 %, Республике Северная Осетия - Алания - 85 %, Кабардино-Балкарской Республике и Еврейской автономной области - 86 процентов. При этом перечислили в федеральный бюджет более 50 % собранных доходов 8 субъектов Российской Федерации. Среди них: Республика Коми (53 %), Республика Татарстан (53 %), Удмуртская Республика (59 %); Оренбургская (59 %) и Томская (64 %) области; Ненецкий (78 %), Ханты-Мансийский (85 %) и Ямало-Ненецкий (69 %) автономные округа. В Калининградской области доходы распределились равнозначно - 50 % осталось в регионе и 50 % передано в федеральный бюджет.

**1.2.** Основу доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляют налоговые доходы (приложения № 2, № 3).

В 2010 году по сравнению с 2009 годом их объем увеличился в 1,2 раза и составил 4518395,6 млн. рублей, в 2011 году - на 13,9 % и составил 5144705,1 млн. рублей.



В структуре доходов их доля в 2010 году составляла 69,1 %, в 2011 году - 70,6 процента.

В связи со значительной дифференциацией налогового потенциала субъектов Российской Федерации доля налоговых доходов в структуре доходов различна.

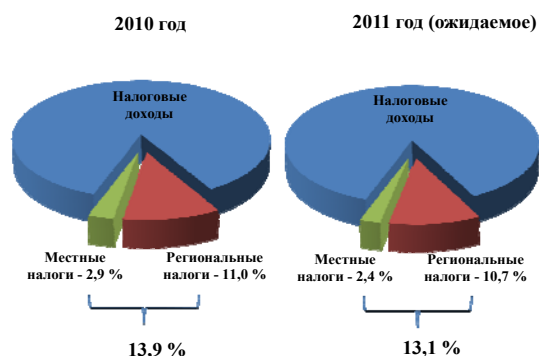
Их удельный вес в объеме доходов превысил среднее значение по стране в 2010 году в 21 субъекте Российской Федерации. Особенно низка их доля в бюджетах республик: Ингушетия (12,3 %), Чеченская (13,4 %), Тыва (22 %), Дагестан (26 %), Алтай (26,2 %), Карачаево-Черкесская (30,7 %), Калмыкия (32,1 %), Кабардино-Балкарская (35,6 %), Северная Осетия - Алания (37,8 %) и Адыгея (39,2 процента).

Их удельный вес в объеме доходов превысил среднее значение по стране в 2010 году в 21 субъекте Российской Федерации. Особенно низка их доля в бюджетах республик: Ингушетия (12,3 %), Чеченская (13,4 %), Тыва (22 %), Дагестан (26 %), Алтай (26,2 %), Карачаево-Черкесская (30,7 %), Калмыкия (32,1 %), Кабардино-Балкарская (35,6 %), Северная Осетия - Алания (37,8 %) и Адыгея (39,2 процента).

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) по нормативу 100 % подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговые доходы от следующих региональных налогов: налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, транспортного налога; в бюджеты муниципальных образований от местных налогов: земельного налога и налога на имущество физических лиц. Объемы доходов от региональных и местных налогов в 2010-2011 годах приведены в приложении № 4.

Поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации от указанных налогов в 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличились на 10,3 %. Достаточно высокими темпами росли поступления налога на имущество организаций - 109,3 %, транспортного налога - 121,9 % и земельного налога - 121,1 %. Поступление налога на имущество физических лиц снизилось на 0,4 процента.

В 2011 году темп прироста региональных и местных налогов несколько замедлился (на 3 %). Это вызвано в основном изменением сроков уплаты налога на имущество физических лиц, который с 1 января 2011 года должен уплачиваться не позднее 1 ноября года, следующего за годом исчисления налога.



Доля региональных и местных налогов в структуре налоговых доходов невелика и составила в 2010 году 13,9 %, в 2011 году - 13,1 процента.

Среди региональных и местных налогов наибольший удельный вес в налоговых доходах занимает налог на имущество организаций (9,3 процента).

Среднее значение по стране по этому налогу было превышено в 2010 году в 35 регионах, и особенно заметен его вклад в формирование налоговых доходов в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (20,3 %) и Ямало-Ненецком автономном округе (27,4 процента).

Удельный вес в налоговых доходах транспортного налога составлял 1,7 %, земельного налога - 2,6 %, налога на имущество физических лиц - 0,3 %. В 2011 году их удельный вес незначительно, но сократился и составил 1,6 %, 2,4 % и 0,1 %, соответственно (приложение № 5).

**1.3.** Как показывают результаты ежегодного анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, неналоговые доходы по-прежнему не оказывают определяющего влияния на формирование их доходов (приложение № 6).

В 2010 году они составили 482857,4 млн. рублей (102 % к 2009 году). В 2011 году по сравнению с 2010 годом они возросли на 6 % и составили 511963,4 млн. рублей.

При этом в 2011 году их объемы по сравнению с 2010 годом снизились в 32 регионах (в 2010 году - в 9 регионах).

Доля неналоговых доходов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году по сравнению с 2010 годом сократилась на 0,4 % и составила 7 процентов.

Основной объем неналоговых доходов (более 80 %) формируется за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также доходов от продажи материальных и нематериальных активов, доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства.

Наибольшая доля неналоговых доходов в доходах консолидированных бюджетов сложилась в Ненецком автономном округе (25,5 %), Республике Карелия (16 процентов).

**1.4.** Наряду с налоговыми доходами, другим важным источником формирования доходов и обеспечения сбалансированности бюджетов являются безвозмездные поступления.

Объем безвозмездных поступлений в 2010 году составил 1487409,3 млн. рублей (снижение по сравнению с 2009 годом на 6,8 %), в 2011 году - 1584303,9 млн. рублей (106,5 % к 2010 году). Их доля в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила в 2010 году 22,8 % (в 2011 году - 21,7 процента).

Наиболее высокая доля безвозмездных поступлений сложилась в 2010 году в республиках: Ингушетия (87,5 %), Чеченская (86,3 %), Тыва (76,1 %), Дагестан (72,4 %), Алтай (68,9 %), Карачаево-Черкесская (67,8 %), Калмыкия (61,0 %), Северная Осетия - Алания (59,2 %) и Камчатском крае (63,4 процента).

В высокоразвитых регионах с достаточным налоговым потенциалом их доля невелика. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре она составила 4,8 %, Ямало-Ненецком автономном округе - 6,9 %, г. Санкт-Петербурге - 9,3 %, Московской области - 10,7 %. Аналогичная ситуация сложилась и в 2011 году.

В структуре безвозмездных поступлений основная доля принадлежит межбюджетным трансфертам (более 90 процентов).

Наибольшую долю в их объеме занимают дотации (2010 год - 37,4 %, 2011 год - 35 процентов).

Объем межбюджетных трансфертов в 2010 году снизился на 6 % по сравнению с предыдущим годом и составил 1397694,6 млн. рублей, в 2011 году, напротив, возрос на 2,5 % и составил 1432591,5 млн. рублей.

**1.5.** В структуре доходов удельный вес доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности составляет всего 0,7 %. В 2010 году он снизился к уровню 2009 года на 27 % и составил 45857,6 млн. рублей, в 2011 году увеличился по сравнению с 2010 годом на 8 % и составил 49537,2 млн. рублей.

При этом если в 2010 году эти доходы формировались на территориях 7 субъектов Российской Федерации (Камчатский и Красноярский края, Белго-

родская, Новгородская, Оренбургская области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, г. Санкт-Петербург), то в 2011 году - на территориях только 4 субъектов (Камчатский и Красноярский края, Оренбургская область, г. Санкт-Петербург).

**1.6.** Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году профинансированы в объеме 6634079,0 млн. рублей (106,1 % к 2009 году).

Сокращение расходов отмечено в 8 субъектах Российской Федерации: в республиках Адыгея (на 2,3 %), Дагестан (на 5,3 %), Калмыкия (на 6,9 %), Чеченской (на 11,3 %); Красноярском крае (на 2 %); Астраханской (на 6,9 %) и Московской (на 4,3 %) областях; г. Москве (на 4,2 процента).

В 2011 году, по предварительной оценке, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличатся по сравнению с 2010 годом в 1,2 раза и составят 8134816,6 млн. рублей. Возрастут расходы, направляемые на выплату заработной платы (на 1,5 %), транспортные услуги (на 12,2 %), коммунальные услуги (на 11,3 процента).

Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемых на развитие регионов, увеличивается с 18,4 % в 2010 году до 20,5 % в 2011 году. Однако 64 % расходов по-прежнему составляют расходы на выплаты заработной платы с начислениями, оплату коммунальных услуг, социальные выплаты, включая пенсии и пособия, обслуживание внутреннего долга, арендную плату за пользование имуществом и расходы по его содержанию (приложение № 7).

Таким образом, наметившиеся положительные тенденции в укреплении доходной базы регионов, сложившиеся в 2010-2011 годах, не привели к сокращению дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню экономического и социального развития и к существенным сдвигам в структуре доходов и расходов бюджетов регионов.

## **2. Анализ проблем формирования доходной базы субъектов Российской Федерации**

В 2010-2011 годах формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации было связано с решением проблем укрепления собственной доходной базы.

**2.1.** В комплексе мер, направленных на решение задачи укрепления доходной части бюджетов, важное место занимает совершенствование нормативно-правовой базы и методологическое обеспечение межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях, в том числе законодательное закрепление соответствующих понятий и терминов.

**2.1.1.** В нормативных правовых актах Российской Федерации применяются различные понятия и термины, например, «доходная база», «доходный потенциал», «доходный потенциал налоговой системы», «налоговая база (налоговый

потенциал)», «собственный доходный потенциал» и другие. Между тем законодательство Российской Федерации по-прежнему не содержит определения понятий «доходный потенциал» и «доходная база».

В то же время действующее законодательство отдельных субъектов Российской Федерации содержит определения вышеуказанных понятий применительно к муниципальным образованиям.

Так, в законе Саратовской области от 16 января 2008 года № 4-ЗСО «О межбюджетных отношениях в Саратовской области» доходный потенциал поселения трактуется как «оценка доходов, которые могут быть получены бюджетом поселения, исходя из уровня развития, структуры экономики и (или) налоговой базы, налоговых источников, закрепленных за поселением, за исключением субсидий из бюджетов поселений в областной бюджет, и с учетом дотаций в бюджеты поселений, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов за счет субвенций из областного бюджета».

**2.1.2.** Статьей 47 Бюджетного кодекса закреплен состав собственных доходов бюджетов, к которым, кроме налоговых и неналоговых доходов, отнесены доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций. В 2010 году в составе собственных доходов безвозмездные поступления составляли почти 16 %, в 24 регионах - более 30 процентов.

Такой подход в определении понятия (состава) «собственные доходы бюджетов» характеризует разделение финансового обеспечения расходных полномочий субъекта Российской Федерации и делегированных полномочий Российской Федерации.

По существу понятие «собственные доходы» больше подходит для обозначения возможностей региона получать доходы на своей территории.

Из нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации следует, что при анализе состояния доходной базы бюджетов отдельные из них понимают под собственными доходами поступления налоговых и неналоговых доходов (например, указ губернатора Воронежской области от 30 апреля 2009 года № 283-у «Об утверждении формы доклада о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период»).

Использование понятия «собственные доходы» противоречиво и при его применении в документах и материалах органов государственной власти Российской Федерации.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 года № 890 утверждена методика распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2011 год для финансового обеспечения исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации при недостатке собственных



доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, то есть при недостатке этой же дотации в том числе.

В Основных направлениях бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов отмечено, что «несмотря на стабильное восстановление экономики и увеличение собственной доходной базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, исполнение их расходных обязательств в значительной степени зависит от финансовой помощи из федерального бюджета...».

Следует отметить, что включение в состав собственных доходов регионов дотаций и субсидий из федерального бюджета не стимулирует субъекты Российской Федерации к наращиванию доходной базы путем развития и укрепления экономики территорий, ее модернизации и инновационной направленности.

**2.2.** Постоянное внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательства негативно отражается на доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**2.2.1.** Доля региональных и местных налогов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сокращается. Это связано с выводом из доходной части региональных бюджетов доходов от игорного бизнеса (Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ), которые в 2007-2008 годах составляли порядка 30 млрд. рублей, в 2009 году - 11 млрд. рублей, в 2010 году - всего 68 млн. рублей.

Начиная с 2010 года, налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет. Потери региональных бюджетов в связи с этим составили порядка 40-50 млрд. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» снижен норматив зачисления в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей со 100 % до 70 %. В связи с этим потери регионов в 2011 году оцениваются почти в 80 млрд. рублей.

В то же время, начиная с 2011 года, увеличились зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, с 90 % до 100 %. Дополнительные поступления в 2011 году оцениваются в 12-15 млрд. рублей, что в 10 раз меньше потерь от вышеназванных изменений налогового и бюджетного законодательства.

Одновременно в 2007-2011 годах в законодательство Российской Федерации внесены изменения, расширяющие круг полномочий субъектов Российской Федерации в области: лесных отношений, жилищных отношений, обеспечения

безопасности дорожного движения, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Так, в результате проблем, выявленных во время пожаров на территориях субъектов Российской Федерации летом 2010 года, в состав полномочий субъектов Российской Федерации в области лесных отношений включены полномочия по организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения, и в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 442-ФЗ).

Кроме того, расширен круг вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. По сравнению с началом 2006 года число вопросов местного значения поселения увеличилось с 30 до 37, муниципального района - с 28 до 35 и городского округа - с 35 до 42.

**2.2.2.** Значительное влияние на формирование доходной базы регионов оказывает предоставление налоговых льгот и преференций по отдельным налогам и сборам, устанавливаемых как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях (приложения № 8 и № 9).

Выпадающие доходы от предоставленных налоговых льгот увеличились в 2010 году по сравнению с 2009 годом на 8,3 % и составили 420280,0 млн. руб-



лей. По отношению к доходам консолидированных бюджетов регионов они составили 6,4 % (в Республике Коми - 11,6 %, Пермском крае - 13,8 %, Вологодской области - 13,6 %, Сахалинской области - 35,5 %, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 22,1 процента).

Объемы налоговых льгот, установленных федеральным законодательством, составляли 202057,3 млн. рублей.

В отдельных регионах в силу особенностей их географического и экономического положения, концентрации на территориях значительных воинских и пограничных формирований, предприятий железнодорожного транспорта сумма льгот, предоставляемых на федеральном уровне, значительно превышает льготы, установленные на региональном уровне. Например, в Забайкальском крае - в 15 раз, Калининградской области - в 26 раз, Пензенской области - в 10 раз, Сахалинской области - в 13 раз.

Сумма потерь от льгот, установленных федеральным законодательством, равна половине суммы предоставляемой из федерального бюджета субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности,

а в 20 регионах - превышает дотацию (в Республике Коми, Калининградской, Сахалинской и Ярославской областях - в 3-6 раз).

Практически все потери в этой группе (90 %) составляют потери от льгот, установленных федеральным законодательством по региональному налогу - налогу на имущество организаций, которые по сравнению с 2009 годом увеличились на 9 процентов.

Кроме того, значительные потери консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации связаны с суммами убытков, уменьшающих налоговую базу за отчетный период по налогу на прибыль организаций (статья 283 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс), которые по сравнению с 2009 годом увеличились в 1,7 раза и составили 110287,4 млн. рублей.

Выпадающие доходы от налоговых льгот, установленных региональным законодательством и органами местного самоуправления, составляли в 2010 году 218222,7 млн. рублей.

Основная доля потерь (более 56 %) приходится на потери от льгот, предоставляемых по налогу на имущество организаций. По сравнению с 2009 годом они увеличились на 5,2 % и составили 122315,1 млн. рублей, или 1,9 % доходов консолидированных бюджетов регионов. В доходах консолидированных бюджетов Вологодской области указанные льготы составляют 5,2 %, Ленинградской области - 4,6 %, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - 4,5 % (приложение № 10).

В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» и от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» отмечалась необходимость проведения инвентаризации и оптимизации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам (прежде всего по налогу на имущество физических лиц), расширения налоговой автономии региональных и местных властей, ставилась задача определиться со способами решения этой проблемы, в том числе разработать реальный план поэтапной отмены таких льгот.

Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации было рекомендовано Правительству Российской Федерации разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, определить перечень неэффективных налоговых льгот и график их поэтапного сокращения. Однако до настоящего времени указанная работа не проведена.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» в качестве одного из основных направлений налоговой политики и формирования доходов бюджетной системы определена необходимость приступить к инвентаризации указанных льгот и оценке их эффективности.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 8 января 2012 года № Пр-38ГС Правительство Российской Федерации в срок до 1 апреля 2012 года должно разработать и утвердить план поэтапной отмены установ-

ленных законодательством Российской Федерации льгот по региональным и местным налогам, предусмотрев (в случае нецелесообразности отмены отдельных льгот социального характера) применение механизма компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

**2.3.** В условиях сохраняющейся дифференциации по уровню социально-экономического развития, бюджетной обеспеченности сохраняется зависимость регионов от межбюджетных трансфертов.

**2.3.1.** Основной объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (в 2010 году - 38 %) предоставляется бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований преимущественно в форме дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 утверждена Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее - Методика), которая основывается на оценке расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В зависимости от изменений в развитии субъектов Российской Федерации в нее практически ежегодно вносятся изменения.

Совершенствование Методики в перспективе было бы целесообразно осуществлять на основании четкого определения и законодательного закрепления таких понятий и терминов, как «бюджетная обеспеченность», «доходный потенциал», «минимальная бюджетная обеспеченность».

Количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, в 2011 году составило 69 (в 2009-2010 годах - 70), или 83 % общего числа регионов. Эта зависимость продолжает усугубляться, в 2012-2014 годах число регионов, получающих дотацию на выравнивание, составит 72.

Существующие различия между 10 наиболее финансово обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации по уровню бюджетных возможностей до межбюджетного выравнивания из федерального бюджета составили в 2010 году 26 раз, после выравнивания бюджетной обеспеченности - 6 раз. Разрыв между максимальным и минимальным значениями показателя бюджетной обеспеченности - 145 раз и 12 раз, соответственно.

Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с помощью межбюджетных трансфертов не всегда приводит к однозначно положительным результатам для конкретных субъектов Российской Федерации.

В ряде крупных регионов в результате перераспределения средств снижается заинтересованность в экономическом развитии своей территории, так как положительные тенденции в наращивании ВРП не приводят к соответствующим изменениям в бюджетной обеспеченности. Например, если по объему ВРП на душу населения Свердловская область осталась в 2009 году практически на

том же месте, на каком находилась в 2008 году (на 22 и 21, соответственно), то по доходам консолидированного бюджета в расчете на одного жителя переместилась с 33 места в 2008 году на 44 - в 2009 году. В то же время по собранным доходам она занимала 25 и 27 места, соответственно. Аналогичная ситуация сложилась в Пермском крае, Оренбургской, Челябинской областях.

Участилась практика предоставления финансовой помощи из федерального бюджета в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с указанием целей ее использования (например, для ликвидации последствий природных пожаров, для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, бюджету г. Санкт-Петербурга на увеличение уставного капитала открытого акционерного общества «Западный скоростной диаметр»). При этом цели использования указанной дотации прописываются в федеральном законе о федеральном бюджете и распоряжениях Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии с Бюджетным кодексом дотации предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования.

Для решения общегосударственных задач на региональном уровне из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предусматриваются субсидии (в 2010 году составляли 30 % объема межбюджетных трансфертов).

В Основных направлениях бюджетной политики на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов отмечалось чрезмерное количество предоставляемых видов субсидий и предусматривалось, что консолидация ряда отраслевых субсидий позволит возложить большую ответственность за эффективное их использование на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Число предоставляемых регионам субсидий составляло в 2010 году 69, в 2011 году - 105. В 2012 году и плановом периоде 2013 и 2014 годов предусматривается сокращение числа предоставляемых субсидий, которое составит 94, 70 и 62, соответственно.

Следует отметить, что в отношении субсидий Правительством Российской Федерации принято значительное число нормативных правовых актов, которыми утверждены правила предоставления и расходования субсидий, в том числе использования остатков выделенных средств. Так, в 2010 году действовали 63 постановления Правительства Российской Федерации.

Недостаточное качество планирования и организации исполнения региональных законов о бюджетах приводит к значительным суммам остатков на счетах в конце финансового года.

Так, проверка эффективности использования бюджетных средств, направляемых в 2009-2010 годах на реализацию Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2015 года, показала значитель-

ный рост остатков средств федерального бюджета, которые на начало 2010 года составили 970,1 млн. рублей, на начало 2011 года - 1522,9 млн. рублей.

В Камчатском крае остатки средств федерального бюджета на реализацию ФЦП составили на 1 января 2009 года 2163,4 млн. рублей, на 1 января 2010 года - 4536,3 млн. рублей, в том числе: по ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» - 1039,4 млн. рублей, по ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» - 5,6 млн. рублей, по ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах» - 3491,3 млн. рублей.

Остатки средств субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, поступивших в регионы из федерального бюджета, увеличились по сравнению с началом 2011 года в 1,5 раза и составили на 1 января 2012 года 171345,2 млн. рублей.

Наличие значительных неиспользованных остатков бюджетных средств на начало 2009 и 2010 годов свидетельствует о несбалансированности объемов финансирования с возможностями освоения краем капитальных вложений при реализации ФЦП, а также обусловлено поздним поступлением средств из федерального бюджета (в декабре).

**2.3.2. Неравномерное развитие субъектов Российской Федерации создает риски социальной нестабильности на их территориях.**

Разрыв между максимальными и минимальными значениями среднедушевых показателей в 2009-2010 годах составил: ВРП (2008 год) - 24 раза, инвестиций в основной капитал - 60 раз, денежных доходов населения - 8 раз, потребительских расходов - 12 раз, доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - почти 13 раз.

Результаты проведенного в IV квартале 2011 года в 83 субъектах Российской Федерации Спецсвязью ФСО России социологического опроса по реализации приоритетных национальных проектов показали, что положением дел в субъектах Российской Федерации не удовлетворены 56,6 % респондентов.

Ряд показателей, характеризующих уровень жизни населения, свидетельствует о группе нерешенных проблем в социально-экономическом развитии регионов. Так, в 2010 году ниже, чем в среднем по Российской Федерации сложился показатель денежных доходов на душу населения (27,3 тыс. рублей) в 64 субъектах Российской Федерации, средней номинальной начисленной заработной платы (21,2 тыс. рублей) - в 62 субъектах.

При этом, по данным Росстата, доля «скрытых» доходов, доходов от продажи валюты, денежных переводов и прочих доходов в структуре денежных доходов увеличивается. В 2005 году она составляла 26 %, в 2009 году - 27,7 %. В Республике Дагестан она увеличилась с 50 % до 53,8 %. Это может являться косвенным признаком теневой экономики и «ухода» от уплаты налогов.

**2.3.3.** Сохраняется проблема обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов регионов (приложение № 11).

В 2010 году с дефицитом исполнены бюджеты 63 регионов (62 - в 2009 году). В целом расходы превысили доходы на 99559 млн. рублей (на 1,5 %). При этом в Республике Мордовия и Чукотском автономном округе размер дефицита составил почти 25 % объема доходов.

Доходы 15 субъектов Российской Федерации сформированы за счет безвозмездных поступлений на 50 % и более (республики: Адыгея, Алтай, Калмыкия, Дагестан, Бурятия, Тыва, Северная Осетия - Алания, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Ингушетия, Чеченская, Мордовия; Камчатский край; Магаданская область; Еврейская автономная область).

Налоговыми и неналоговыми доходами в целом обеспечиваются 75 % расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (по итогам 2010 года).

В 2011 году ситуация с финансовым обеспечением расходов регионов и муниципалитетов улучшается. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в январе-ноябре 2011 года исполнены с профицитом в сумме 771499 млн. рублей. С дефицитом исполнены консолидированные бюджеты только 7 субъектов Российской Федерации.

Сократился по сравнению с началом 2011 года объем просроченной кредиторской задолженности на 7299,3 млн. рублей и по состоянию на 1 ноября 2011 года



составил 30140,6 млн. рублей, при этом задолженность бюджетов субъектов Российской Федерации составила 4181,1 млн. рублей, бюджетов муниципальных образований - 25959,5 млн. рублей. Не имеют просроченной кредиторской задолженности 18 субъектов Российской Федерации. На долю просроченной задолженности по заработной плате и социальным выплатам приходилось 0,006 % и 1,2 %, соответственно.

Существенным риском для исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации при недостатке собственных средств регионов и муниципалитетов для финансирования необходимых расходов является наличие государственного долга. По состоянию на 1 ноября 2011 года государственный долг субъектов Российской Федерации сократился по сравнению с началом года на 27835,5 млн. рублей и составил 1068157,6 млн. рублей. Более 40 % его объема приходится на 3 субъекта Российской Федерации: г. Москву (25 %), Московскую область (9 %) и Республику Татарстан (7,5 процента).

Наибольший удельный вес в структуре внутренних долговых обязательств субъектов Российской Федерации занимают бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - 40,6 % и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации - 34,5 процента.

Долговые обязательства муниципальных образований по состоянию на 1 ноября 2011 года составили 187946,5 млн. рублей, или увеличились по сравнению с началом года на 10,7 процента.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов из федерального бюджета в 2010 году регионам были предоставлены бюджетные кредиты на сумму 169767,5 млн. рублей, в 2011 году - 128360,7 млн. рублей.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления еще не в полной мере используют такие механизмы пополнения доходной базы бюджетов, как повышение заинтересованности в максимальной мобилизации доходов, вывод из неформальной экономической деятельности хозяйствующих субъектов малого и среднего предпринимательства.

**2.3.4.** Не в полной мере решена проблема управления таким источником неналоговых доходов, как доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Анализ результатов экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2007-2010 годах, показал увеличение за 3 года балансовой стоимости только муниципального имущества более чем в 2 раза.

По данным 74 субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2010 года имелось 165 млн. учтенных объектов имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности, балансовой стоимостью 36,3 трлн. рублей, из них 112,1 млн. объектов муниципального имущества балансовой стоимостью 20 трлн. рублей. Кроме того, в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований находится 6,8 млн. земельных участков общей площадью 484 млн. га, из них в собственности муниципальных образований - 4,8 млн. участков общей площадью 473,7 млн. гектаров.

Несмотря на рост балансовой стоимости имущества, доходы консолидированных бюджетов регионов от его использования в 2010 году по сравнению с 2007 годом сократились на 9 %, в том числе доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, - на 6,5 %, платежи от государственных и муниципальных унитарных предприятий - на 16 процентов.

В целях решения задач стратегического и оперативного управления государственной собственностью все более актуальным становится решение вопросов учета и использования имущества как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На федеральном уровне отсутствует достаточная и достоверная информация о количестве, характеристиках и балансовой стоимости всего имущества, принадлежащего на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, что может влиять на принятие управленческих решений.



Почти 8 лет на федеральном уровне решался вопрос об установлении порядка учета муниципального имущества. Принятие такого порядка было предусмотрено Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ сначала частью 6 статьи 50 (в виде Федерального закона), а с 2009 года - частью 5 статьи 51 (в виде установления порядка ведения реестров муниципального имущества уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти).

Минэкономразвития России приказом от 30 августа 2011 года № 424 утвержден порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества.

В ходе обсуждения указанного порядка регионы отмечали, что он носит достаточно общий характер, не позволяет обеспечить единую структуру сведений и не содержит рекомендуемую форму реестра.

Отсутствие единого порядка учета имущества, утвержденного на федеральном уровне, привело к тому, что субъекты Российской Федерации вели реестры самостоятельно на основе собственных нормативных правовых актов с использованием различных подходов и критериев постановки имущества на учет. В результате не обеспечены количественная и информационная полнота и единообразие учета объектов имущества.

Например, в Брянской области в реестре учитывалось движимое имущество, стоимость которого превышает 200 тыс. рублей, в Республике Карелия - 100 тыс. рублей. В соответствии с Порядком учета и ведения реестра государственного имущества Республики Марий Эл, утвержденным постановлением Правительства Республики Марий Эл от 17 марта 2008 года № 62, движимое имущество учету и включению в реестр не подлежало, а также не велся учет балансовой и остаточной стоимости земельных участков.

Результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2011 году, показали многочисленные нарушения, связанные с использованием имущества, практически во всех проверенных субъектах Российской Федерации.

В Республике Башкортостан в нарушение статьи 25 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственными заказчиками в установленном порядке не были оформлены права на объекты незавершенного строительства, на баланс заказчиков-застройщиков указанные объекты не были переданы, их содержание не осуществлялось.

В нарушение статьи 19 Закона Республики Карелия от 6 июня 2000 года № 414-ЗРК «Об управлении и распоряжении государственным имуществом Республики Карелия» не было зарегистрировано в Реестре государственного имущества Республики Карелия переданное в пользование, аренду, доверительное управление движимое и недвижимое имущество.

**2.3.5.** Наполнение доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации во многом зависит от деятельности крупнейших нало-

гоплательщиков и организаций, входящих в вертикально интегрированные компании (далее - ВИК).

По выборочной информации субъектов Российской Федерации, доля поступлений налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет от филиалов ВИК в объеме налога на прибыль организаций составила в 2010 году в Астраханской области почти 70 %, в Республике Калмыкия - 73,5 %, в Чувашской Республике - 51 процент.

ВИК получают на территории субъекта Российской Федерации значительные доходы, пользуясь ресурсами региона. Применяемый ими механизм трансфертного ценообразования и регистрация в межрегиональных инспекциях Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам в г. Москве и г. Санкт-Петербурге снижают налогооблагаемую базу и переводят финансовые потоки из регионов размещения производства в другие регионы.

Например, из 7 подразделений ВИК, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области, только предприятия, входящие в ООО «УГМК-Холдинг», состоят на налоговом учете по месту фактического осуществления деятельности. Доля крупнейших предприятий в валовом региональном продукте Свердловской области составляет порядка 20 %. При этом доля налогов, поступивших от крупнейших налогоплательщиков в сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Свердловской области, сократилась с 17,8 % в 2008 году до 9,4 % в 2010 году, доля налога на прибыль организаций - с 28,2 % до 17,1 %, соответственно.

В Мурманской области налог на прибыль организаций, зачисляемый в консолидированный бюджет, практически на 50 % формируется поступлениями от 4 предприятий, входящих в ВИК. ОАО «Аппатит», входящее в холдинг ЗАО «ФосАгро АГ», при стабильном ежегодном увеличении выручки снижает налоговую отдачу. В результате объем недополученных за 2008-2010 годы налоговых поступлений в бюджет области составил порядка 2 млрд. рублей (оценка).

Значительно влияние крупных компаний в автономных округах Ямало-Ненецком (ОАО «Газпром», ОАО «Роснефть»), Ханты-Мансийском (4 нефтегазовые ВИК, ОАО «Тюмень-энерго»), Ненецком (ОАО «ЛУКОЙЛ»), Республике Татарстан (ОАО «Татнефть»).

В силу действия статьи 102 «Налоговая тайна» Налогового кодекса информация о начисленных и уплаченных налогоплательщиками налогах является ограниченной.

В связи с этим регионы не имеют возможности точно оценить зависимость бюджетов от налогов, уплачиваемых организациями, входящими в ВИК, обеспечить необходимое качество прогнозов, а также справедливое распределение части доходов.

**2.3.6. Резервом стабилизации и роста доходной базы регионов является решение проблемы повышения качества налогового администрирования.**

В условиях кризисных явлений наметился рост задолженности по региональным и местным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации.

Так, в 2009 году рост задолженности по сравнению с предыдущим годом составил 112,1 %, в 2010 году - 104,6 %, в то время как на протяжении предыдущих лет она снижалась (в 2008 году по сравнению с 2007 годом снизилась на 3,6 %, в 2007 году по сравнению с 2006 годом - на 6,2 процента).

Недоимка по региональным налогам и сборам в 2009 году по сравнению с 2008 годом увеличилась в 1,2 раза, в 2010 году (к 2009 году) - в 1,1 раза.

По состоянию на 1 января 2012 года задолженность по региональным и местным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям по сравнению с началом 2011 года сократилась на 2951,0 млн. рублей (на 2 %) и составила 142729,2 млн. рублей. Недоимка по региональным налогам и сборам составила 73983,0 млн. рублей, или более половины (52 %) объема задолженности по региональным и местным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям. Сокращение недоимки отмечается только в 24 регионах.

Многие регионы имеют задолженность и недоимку по транспортному налогу. Остается нерешенной проблема достоверности налоговой базы по этому налогу.

### **3. Анализ проблем развития доходной базы субъектов Российской Федерации в части федеральных налогов и сборов**

В 2009-2011 годах сохраняется тенденция усиления зависимости доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации от поступлений федеральных налогов и сборов. Удельный вес доходов от уплаты федеральных налогов и сборов, поступающих по нормативам в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, увеличился с 51,8 % в 2009 году до 57,4 % за 9 месяцев 2011 года.

**3.1.** Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы от уплаты налога на прибыль организаций приведена в приложении № 12.

**3.1.1.** На объем доходов от уплаты налога на прибыль организаций оказывает влияние применение вертикально интегрированными компаниями трансфертных цен.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что размер прибыли хозяйствующих субъектов является показателем, который может быть скорректирован в сторону уменьшения в бухгалтерской отчетности. При этом налоговая база по налогу на прибыль организаций в результате использования трансфертного ценообразования обладает значительной мобильностью. Консолидация прибыли происходит, как правило, в г. Москве, поскольку именно в этом субъекте Российской Федерации сосредоточены многие головные компании крупных российских холдингов.

Согласно статистической налоговой отчетности в 2010 году доходы от уплаты налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет г. Москвы

составили 441928,4 млн. рублей, или 29,1 % доходов в целом по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации по указанному налогу, г. Санкт-Петербурга - 89814,3 млн. рублей (5,9 %), Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - 74721,1 млн. рублей (4,9 %), Московской области - 73115,3 млн. рублей (4,8 %), Красноярского края - 70509,5 млн. рублей (4,6 процента).

К регионам с низким уровнем поступления налога на прибыль организаций относятся: Республика Тыва - 191,8 млн. рублей (0,01 %), Республика Ингушетия - 210,4 млн. рублей (0,01 %), Республика Калмыкия - 352,1 млн. рублей (0,02 %), Еврейская автономная область - 656,1 млн. рублей (0,04 процента).

**3.1.2.** В налоговом законодательстве нет определения «вертикально интегрированная компания» или «вертикально интегрированная группа», что обуславливает отсутствие соответствующей налоговой отчетности и статистического налогового учета в отношении указанной экономической категории.

Вместе с тем создание МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, реализующих функции налогового контроля за деятельностью таких налогоплательщиков в определенной сфере (нефть, газ, транспорт, связь и прочее), свидетельствует об имеющейся возможности налоговых органов осуществлять функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах организациями, которые фактически являются вертикально интегрированными компаниями.

Согласно статистической налоговой отчетности более половины поступлений налога на прибыль организаций составляют поступления от компаний, состоящих в качестве крупнейших налогоплательщиков на налоговом учете в МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам.

В 2009 году указанными компаниями исчислено к уплате налога на прибыль организаций в сумме 673275,9 млн. рублей, или 53,3 % от общей суммы исчисленного налога в целом по Российской Федерации, за 9 месяцев 2010 года - 631407,1 млн. рублей, или 52,2 %. Для данных компаний характерными чертами являются применение внутренних или корпоративных цен, «перетекание» финансовых средств между головной организацией и дочерними подразделениями, что позволяет осуществлять оптимизацию и перераспределение налоговых платежей.

**3.1.3.** С 2012 года вступили в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения» и Федеральный закон от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков», направленные на совершенствование принципов определения цен для целей налогообложения и создающие юридические основания для формирования консолидированных групп налогоплательщиков.

Вступление в силу указанных законов может привести к перераспределению доходов от уплаты налога на прибыль организаций по регионам Российской Федерации. Однако в финансово-экономических обоснованиях законопроектов, принятых впоследствии в установленном порядке, данные оценки не содержатся.

Анализ Регламента Правительства Российской Федерации и Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260, и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД, свидетельствует, что в них не содержатся указания о форме и составе показателей, которые следовало бы отражать в финансово-экономическом обосновании законопроектов.

В результате, как показывает практика, в материалах, представленных с проектами федеральных законов, вносящих изменения в налоговое законодательство, не во всех случаях содержится количественная оценка изменения доходов бюджетов бюджетной системы.

**3.2.** Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от уплаты налога на доходы физических лиц (далее - НДФЛ) приведена в приложении № 12.

По данным ФНС России, удельный вес налога, исчисленного по ставке 13 %, составляет 96,9 % от всей исчисленной суммы налога. Удельный вес налога, исчисленного по налоговым ставкам в размере 9 % и 15 %, установленным в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, составляет 2,1 %. Удельный вес НДФЛ, исчисленного по иным ставкам, в том числе 30 % в отношении доходов, полученных нерезидентами, и 35 % в отношении стоимости любых выигрышей и призов, процентных доходов по вкладам в банках, составляет 1 процент.

Доходы от уплаты НДФЛ характеризуются значительной дифференциацией в разрезе регионов. Сумма НДФЛ, поступившая в консолидированный бюджет г. Москвы в 2010 году, составила 429764,7 млн. рублей, или 24,0 % от общей суммы налога, поступившей в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Наибольшая доля НДФЛ в общей сумме налога, поступившего в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, отмечена в Московской области - 6,0 %, г. Санкт-Петербурге - 5,9 %, Свердловской области - 3,0 %, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 2,9 процента.

К регионам с низким поступлением НДФЛ относятся: Республика Ингушетия - 0,06 %, Республика Калмыкия - 0,07 %, Республика Алтай - 0,08 %, Карачаево-Черкесская Республика - 0,09 процента.

**3.3.** Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, приведена в приложении № 12.

В настоящее время доходы от уплаты ряда акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, подлежат

перераспределению через уполномоченный орган Федерального казначейства между всеми субъектами Российской Федерации согласно нормативам, установленным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Доходы от уплаты акцизов на пиво, производимое на территории Российской Федерации, составляли в 2010 году 25 % всех доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, за 9 месяцев 2011 года - 26,3 процента.

Наибольшее поступление акцизов на пиво, производимое на территории Российской Федерации, было обеспечено в г. Санкт-Петербурге, Новосибирской, Самарской, Ярославской, Ростовской, Московской и Тульской областях. На долю указанных субъектов приходится 38,3 % всех доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты указанного налога (по данным статистической налоговой отчетности за январь-сентябрь 2011 года). Не поступают акцизы на пиво, произведенное на территории Российской Федерации, только в 5 регионах.

Поступления акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 % (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, составили в 2010 году 8,1 % всех доходов от уплаты акцизов, за 9 месяцев 2011 года - 7,1 %. Доходы от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 % (за исключением вин), подлежащие распределению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, составили, соответственно, 12,1 % и 10,6 процента.

Максимальные суммы доходов акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 % (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, подлежащие распределению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а также акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей спирта этилового свыше 25 % (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, были получены в Московской области, г. Москве, Омской области, Республике Татарстан и Республике Башкортостан. На долю указанных субъектов приходится 44,7 % всех доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты указанного налога (по данным за январь-сентябрь 2011 года). Не поступают доходы от уплаты акцизов более чем в 10 субъектах Российской Федерации.

Структура доходов от уплаты акцизов на вина, производимые на территории Российской Федерации, в региональном разрезе крайне неравномерна: в 2010 году Краснодарский край обеспечивал 21,9 % всех поступлений указанных акцизов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, в г. Москве и г. Санкт-Петербурге уплачивалось 10,6 % и 14,4 %, соответственно. За январь-сентябрь 2011 года значения указанного показателя составляли 26,5 %,

9,4 % и 13,4 %, соответственно. В более чем 30 субъектах Российской Федерации в доходы консолидированных бюджетов этот налог не поступает.

Потенциальным резервом увеличения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации является улучшение администрирования акцизов. Вместе с тем результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что результативность взыскания дополнительно начисленных акцизов по результатам контрольной работы находится на невысоком уровне. Так, по результатам контрольной работы налоговых органов в части администрирования акцизов на спирт и алкогольную продукцию в целом по ФНС России дополнительно начислено: за 2010 год - 16,11 млрд. рублей, за 9 месяцев 2011 года - 8,43 млрд. рублей; фактически поступило (взыскано) из суммы дополнительно начисленных платежей по результатам проверок: за 2010 год - 0,57 млрд. рублей, или 3,5 %; за 9 месяцев 2011 года - 0,48 млрд. рублей, или 5,7 процента.

Проверками, проведенными в налоговых органах и ряде организаций, осуществляющих деятельность в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, установлено, что широкое распространение получили схемы ухода от уплаты налогов в связи с банкротством предприятий, накопивших задолженность, и переводом их имущества во вновь создаваемые предприятия. При этом образуемые предприятия также накапливают задолженность перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. В результате использования данной схемы только от шести организаций, осуществляющих деятельность в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в которых проводились контрольные мероприятия, бюджеты недополучили более 6 млрд. рублей.

Наиболее значимыми для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации являются доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты, подлежащие распределению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. В 2010 году на их долю приходилось 50,8 % доходов от уплаты акцизов, за 9 месяцев 2011 года их доля увеличилась до 52,4 процента.

По данным отчетности ФНС России, максимальные доходы в январе-сентябре 2011 года были получены в следующих регионах от уплаты:

- акцизов на бензин, производимый на территории Российской Федерации, - в Республике Башкортостан, Нижегородской, Омской, Рязанской и Самарской областях, г. Москве. На долю указанных субъектов приходится 56,2 % всех доходов консолидированных бюджетов субъектов от уплаты указанного налога;

- акцизов на дизельное топливо, производимое на территории Российской Федерации, - в Республике Башкортостан, Красноярском крае, Иркутской, Самарской и Омской областях. На долю указанных субъектов приходится 45,3 %;

- акцизов на моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, - в Республике Башкортостан, Пермском крае, Иркутской, Омской, Самарской и Рязанской областях. На долю указанных субъектов приходится 80,2 процента.

**3.4.** Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых (далее - НДСПИ) приведена в приложении № 12.

Поступления налога на добычу прочих полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде природных алмазов) в разрезе субъектов Российской Федерации распределены крайне неравномерно. В 2010 году 77,1 % от всего объема поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по этому налогу приходится на 10 субъектов Российской Федерации, из них наиболее значимые поступления обеспечены в Кемеровской области, Красноярском крае, Чукотском автономном округе, Республике Саха (Якутия), Магаданской области, Хабаровском крае.

НДСПИ в виде природных алмазов поступает лишь в бюджеты Архангельской области, Пермского края и Республики Саха (Якутия).

В Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584, указывалось, что при разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться критерии равномерности размещения налоговой базы. То есть, чем выше неравномерность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог.

Результаты проверок, проведенных Счетной палатой, подтверждают, что определенное влияние на формирование доходной базы субъектов Российской Федерации от уплаты НДСПИ оказывают проблемы, связанные с несовершенством действующей системы взимания налога на добычу твердых полезных ископаемых, отсутствие единообразия трактовки норм главы 26 Налогового кодекса, в том числе в судебно-арбитражной практике. Это приводит не только к потерям доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в виде неуплаченных налоговых платежей по проигранным налоговыми органами спорам с налогоплательщиками, но и к рискам недропользователей в части существующей неопределенности оснований для дополнительного начисления налоговыми органами платежей по результатам контрольной работы.

**3.5.** Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы от уплаты сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов приведена в приложении № 12.

В январе-сентябре 2011 года наибольшие поступления сборов за пользование объектами животного мира были получены в Республике Саха (Якутия), Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Приморском и Хабаровском краях, Иркутской области. Указанные доходы не поступают в консолидированные бюджеты только 4 регионов.

Максимальные доходы от уплаты сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) были получены в Камчатском и Приморском краях, Магаданской, Мурманской и Сахалин-



ской областях, Чукотском автономном округе. На долю указанных регионов приходится 92,3 % всех доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по этому виду дохода. Указанный налог не поступает в доходы 58 субъектов Российской Федерации.

Наибольшие поступления сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) были обеспечены в консолидированные бюджеты Камчатского края, Хабаровского края, Мурманской области, Республики Саха (Якутия). На долю указанных субъектов приходится 75,5 % всех доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты указанного сбора.

**3.6.** Динамика поступлений доходов бюджетов бюджетной системы от уплаты государственной пошлины приведена в приложении № 12.

**3.7.** В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» поставлена задача изыскания возможности для повышения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Особо отмечалось, что рост доходов должен быть обеспечен, прежде всего, за счет улучшения администрирования уже существующих налогов.

**3.7.1.** Потенциальным резервом доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является взыскание налоговой задолженности. По состоянию на 1 января 2012 года совокупная задолженность по федеральным налогам и сборам, администрируемым ФНС России, пеням и налоговым санкциям по ним (без учета задолженности по единому социальному налогу) составила 835203,9 млн. рублей, в том числе недоимка - 203860,5 млн. рублей.

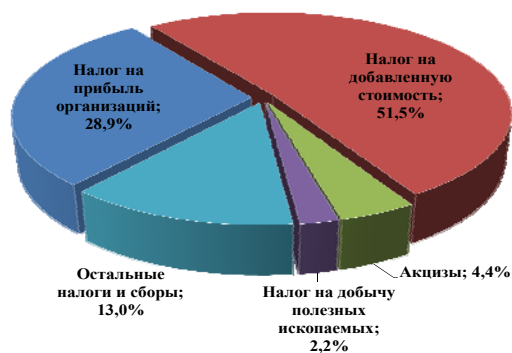
Статистическая налоговая отчетность о наличии задолженности ведется в разрезе групп налогов, установленных статьями 12-15, а также статьей 18 Налогового кодекса. Сводная информация о задолженности по налогам в разрезе уровней бюджетной системы в статистической налоговой отчетности по форме 4-НМ «Задолженность по налогам, сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации» не приводится. По данным ФНС России, учет исполнения налогоплательщиком налоговых обязательств по уплате налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации осуществляется в целом по налогам без разбивки по уровням бюджетной системы Российской Федерации, так как в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2000 года № МК-П13-31004, начиная с 1 января 2001 года, налоговые органы обязаны вести консолидированный лицевой счет налогоплательщика по каждому федеральному налогу или сбору в целом.

Следует отметить, что в результате вступления в силу Федерального закона от 27 июля 2010 года № 229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате

налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» в течение 2010 года налоговыми органами проводилось списание задолженности. Были списаны безнадежная к взысканию задолженность недействующих юридических лиц, ликвидированных организаций, индивидуальных предпринимателей, признанных банкротами, в связи с истечением срока ее взыскания, а также налоги, списанные со счетов налогоплательщиков, но не перечисленные банками в бюджетную систему Российской Федерации, на сумму 205466,3 млн. рублей (без учета списанной задолженности по страховым взносам в государственные социальные внебюджетные фонды).

За 9 месяцев 2011 года налоговыми органами списано задолженности на сумму 163536,6 млн. рублей (без задолженности по единому социальному налогу

Задолженность по федеральным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям по ним в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года



и задолженности по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды).

Из числа федеральных налогов и сборов, формирующих доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, максимальная сумма совокупной задолженности допущена по налогу на прибыль организаций (на 1 января 2012 года - 237894,9 млн. рублей).

За 2010 год в целом по Российской Федерации увеличение совокупной задолженности по уплате налога на прибыль организаций составило 36713,7 млн. рублей. При этом снижение задолженности было обеспечено 41 регионом, увеличение - 42 регионами.

За 9 месяцев 2011 года снижение задолженности по уплате налога на прибыль организаций составило 22745,9 млн. рублей, в том числе: в 55 субъектах Российской Федерации произошло снижение задолженности, в 28 - увеличение задолженности.

Задолженность по НДФЛ, пеням и налоговым санкциям по состоянию на 1 января 2011 года составляла 84696,3 млн. рублей, по состоянию на 1 октября 2011 года - 83620,9 млн. рублей. В сумме задолженности учитываются только суммы налога, пеней и штрафов, доначисленные на основании решений налогового органа по результатам налоговых проверок и не поступившие в бюджет.

**3.7.2.** Значительные средства в бюджетную систему Российской Федерации не поступают в результате деятельности фирм-«однодневок».

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что по состоянию на 1 января 2011 года количество организаций, не представляющих отчетность в налоговые органы г. Москвы более года, составляет 541,6 тыс. единиц; количество организаций, представляющих «нулевую» отчетность, - 41,4 тыс. единиц. Имеются существенные основания большую часть

указанных организаций квалифицировать как фирмы-«однодневки», созданные исключительно с целью уклонения от уплаты налогов в бюджет.

По данным Управления ФНС России по г. Москве, в ходе проведения выездных налоговых проверок были выявлены нарушения в части применения налогоплательщиками схем ухода от налогообложения посредством фирм-«однодневок» в 2009 году в 1855 проверках, в 2010 году - в 2048 проверках, по результатам которых в 2009 году к уплате в бюджет дополнительно начислено налогов, пени и штрафов в сумме 59,8 млрд. рублей, в 2010 году - 30,3 млрд. рублей. Анализ результативности указанных налоговых проверок свидетельствует, что вероятность взыскания доначисленных платежей невелика.

По результатам контрольных мероприятий Счетной палаты были сформулированы предложения по внесению изменений в действующее законодательство, касающихся фирм-«однодневок», в целом поддержанные ФНС России.

**3.7.3.** Анализ деятельности налоговых органов при осуществлении налогового контроля в части предотвращения незаконных способов налоговой оптимизации с использованием фирм-«однодневок» выявил еще один важный фактор, усложняющий работу налоговых органов, - так называемую «миграцию юридических лиц».

В настоящее время налогоплательщики вправе зарегистрировать любые изменения в уставные документы, в том числе смену учредителей, должностных лиц, адрес места нахождения, а также провести реорганизацию в форме слияния или присоединения, и таким образом сменить налоговый орган, проводивший в отношении них контрольные мероприятия. Кроме того, наиболее «эффективным» способом является смена места нахождения на несуществующий адрес либо на так называемый адрес «массовой регистрации». Зачастую «миграция» используется налогоплательщиками для ухода от обязанности по уплате налогов и сборов, а также затягивания времени в целях утраты налоговыми органами права на взыскание задолженности и превращения ее в безнадежную к взысканию.

**3.7.4.** Результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой, свидетельствуют об имеющихся нарушениях налогового и бюджетного законодательства в части соблюдения принципа разграничения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и проведения зачетов налоговыми органами без уведомления налогоплательщиков. Так, в 2010 году на основании решений об уточнении платежа МРИ ФНС России по г. Махачкале средства налога на имущество организаций по имуществу, не входящему в Единую систему газоснабжения, зачисленного в республиканский бюджет, в нарушение принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, установленного статьей 30 Бюджетного кодекса, были необоснованно зачтены налоговым органом в качестве платы по земельному налогу, зачисляемому в местный бюджет г. Махачкалы. Кроме того, налогоплательщики не уведомлялись налоговым органом о произведенных зачетах.

По результатам проверки ФНС России был разработан и внедрен механизм по осуществлению контроля за соблюдением порядка и правомерности принятия решений об уточнении платежа, а также решений о зачете (возврате). Указанный механизм предусматривает введение на уровне управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации постоянного мониторинга за обоснованностью принимаемых инспекциями решений путем отбора из общего количества уведомлений об уточнении вида и принадлежности платежа с суммой свыше 500 тыс. рублей и оценку правомерности принятого инспекцией решения.

**3.8.** Фактором, влияющим на формирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является организация прогнозирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе предусматривающая процедуры взаимодействия между территориальными органами ФНС России и Федерального казначейства.

По информации ФНС России, проблема при осуществлении взаимодействия с Федеральным казначейством заключается в том, что Федеральное казначейство в одностороннем порядке разрабатывает порядок обмена информацией и форматы представления такой информации для организации взаимодействия между органами Федерального казначейства и администраторами доходов и не согласовывает их с администраторами доходов до утверждения Минфином России. В результате в течение нескольких месяцев при обмене информацией возникают проблемы, в том числе по учету исполненных обязанностей налогоплательщиков, проведению операций зачетов и возвратов, уточнению невыясненных поступлений, формированию отчетности и т.д.

**3.9.** Статистическая налоговая отчетность ФНС России широко используется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом статистическая налоговая отчетность базируется на данных налоговых деклараций, расчетах, предоставляемых налогоплательщиками или налоговыми агентами, а также на данных информационных ресурсов налоговых органов и формируется согласно порядку, утвержденному ФНС России. Официальная статистическая информация базируется на информации, предоставляемой респондентами, и административной информации, формируется в соответствии с официальной статистической методологией. Для статистической налоговой отчетности и официальной статистической информации установлены разные сроки ее представления. В результате этого возникают проблемы, связанные с использованием и сопоставлением указанной информации при прогнозировании доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и при анализе фактического поступления указанных доходов.

Например, согласно данным, представленным УФНС России по г. Санкт-Петербургу, значительное влияние на качество прогноза и проведение анализа поступления администрируемых доходов оказывают данные территориального органа государственной статистики, которые не всегда возможны к использованию. Например, такой важнейший показатель, как ВРП, рассчитывается Пет-

ростатом в целом по региону и без разбивки по кварталам. Методика прогнозирования налоговых поступлений, основанная на приросте ВРП, используется только при расчете годовой оценки. Динамика внешнеторгового оборота приводится в данных Петростата не ежемесячно.

**3.10.** Анализ действующих федеральных целевых программ, проведенный Счетной палатой, свидетельствует, что по ряду ФЦП в качестве показателей эффективности программы используются показатели, характеризующие объем налоговых поступлений или дополнительных налоговых поступлений, получаемых в результате реализации программы.

При этом, по данным Минфина России, при составлении проекта федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов в прогнозируемых налоговых поступлениях в федеральный бюджет не учитываются ожидаемые конечные результаты реализации ФЦП.

Вместе с тем, например, от реализации подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006-2012 годы)» ФЦП «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2008 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 560, в течение 2006-2012 годов планируется собрать около 1,3 трлн. рублей за счет земельного и имущественного налогов, что может оказать влияние на прогноз поступления доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

#### **4. Анализ реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р**

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 года № 1123-р (далее - Концепция), явилась продолжением бюджетных реформ, начатых в 2000 году, и была разработана в условиях кризисной ситуации в экономике страны, сложившейся в конце 2008 года и в 2009 году. В Концепции сформулированы задачи и направления для решения проблем, связанных с обеспечением сбалансированности и устойчивости бюджетной системы в кризисный период, а также поддержки восстановительных тенденций в экономике в посткризисный период.

**4.1.** Правительством Российской Федерации был утвержден План мероприятий по реализации Концепции, включающий подготовку нормативных правовых актов и рекомендаций субъектам Российской Федерации.

Во исполнение Плана Минфином России и Минрегионом России в период 2009-2011 годов были подготовлены и в установленном порядке вносились изменения в Бюджетный кодекс и в законодательство Российской Федерации, анали-

тические доклады, порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, ряд методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и иные документы.

При этом большинство мероприятий по реализации Концепции Минфином России исполнены позже установленных сроков, а по ряду мероприятий документы, предусмотренные Планом, не разрабатывались (приложение № 13).

**4.2.** Концепция предусматривала меры, которые необходимо осуществлять органам государственной власти субъектов Российской Федерации по адаптации доходной части бюджетов к сложившейся экономической ситуации в условиях кризиса и развитию доходного потенциала своей территории и, прежде всего, по корректировке расходов как фактора экономного и рационального использования доходов.

**4.2.1.** Субъекты Российской Федерации осуществляли подготовку прогноза поступлений доходов и корректировку параметров региональных бюджетов, исходя из реальной ситуации в экономике.

В 2009 году подавляющее большинство регионов (60 % общего числа) произвело сокращение бюджетных расходов практически по всем отраслям экономики, социальной сферы и жилищно-коммунальному хозяйству (в первую очередь, по финансированию расходов на реализацию долгосрочных и ведомственных целевых программ). В отдельных субъектах Российской Федерации сокращения расходов были значительными (в Вологодской, Тюменской областях, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и других).

В первоочередном порядке обеспечивалось финансирование социально значимых статей (заработная плата с начислениями, социальное и лекарственное обеспечение населения, оплата коммунальных услуг, обслуживание государственного и муниципального долгов).

В 2010-2011 годах в связи с положительными изменениями в экономике акценты сместились на эффективное и рациональное использование бюджетных средств и применение современных технологий управления.

**4.2.2.** Реализация задачи по анализу обоснованности и эффективности применения налоговых льгот, а также принятию мер по их оптимизации осуществляется во всех субъектах Российской Федерации.

Все регионы используют предоставленное Налоговым кодексом право устанавливать налоговые льготы по региональным налогам, основания и порядок их применения.

Предоставление налоговых льгот направлено на стимулирование социально-экономического развития регионов, поддержку приоритетных направлений производственной сферы, обеспечение реализации социально значимых проектов.

В системе региональных льгот выделяются: льготы инвесторам и товаропроизводителям; льготы, установленные организациям, полностью или частично финансируемым из региональных бюджетов (в целях сокращения встречных

финансовых потоков); льготы социального характера, предоставляемые в целях оказания государственной поддержки отдельным категориям населения.

При оценке эффективности льгот в качестве критериев принимаются такие показатели, как: увеличение налоговых поступлений, сокращение встречных финансовых потоков, средняя заработная плата, количество созданных рабочих мест, улучшение условий труда, динамика и объем инвестиционных вложений, капитализация основных фондов, себестоимость проданных товаров, работ и услуг, валовая прибыль, рентабельность.

Отсутствие разработанных на федеральном уровне критериев и методик оценки эффективности льгот привело к применению в регионах различных подходов к их установлению и оценке эффективности.

Так, ставка по налогу на прибыль организаций в части сумм, зачисляемых в региональные бюджеты, снижается до 13,5 %:

- в Республике Коми - при установлении конкретных условий для целого ряда организаций. Например: для субъектов инвестиционной деятельности, осуществляющих инвестиции в капитальные вложения по созданию, приобретению, модернизации, реконструкции, техническому перевооружению и расширению производственных мощностей на территории Республики в рамках реализации инвестиционных проектов (при условии соблюдения установленных ограничений); бюджетным учреждениям здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, образования и социального обеспечения; общественным организациям и их отделениям на местах Всероссийского общества инвалидов, Всероссийского общества слепых, Всероссийского общества глухих и другим организациям;

- в Пермском крае - для организаций, среднесписочная численность работников которых за налоговый (отчетный) период превышает 10 человек; для организаций, у которых доход, определяемый в соответствии со статьей 248 Налогового кодекса, по итогам налогового (отчетного) периода по налогу на прибыль организаций превышает в совокупности 100 тыс. рублей.

Аналогичная ситуация с имущественными льготами. Например, в Республике Алтай налоговая ставка по налогу на имущество организаций устанавливается в размере 0 % от налоговой базы в отношении имущества для: организаций, инвестиционным проектам которых придан статус регионального значения; организаций - социальных инвесторов, определенных в соответствии с законодательством Республики; организаций, осуществляющих производство, переработку и хранение сельскохозяйственной продукции при условии, что выручка от указанных видов деятельности составляет не менее 70 % от реализации продукции (работ, услуг), и других организаций.

В Республике Марий Эл к числу организаций, освобождаемых от уплаты налога на имущество, относятся организации, вложившие в строительство объекта социальной инфраструктуры частные инвестиции в размере не менее 100 млн. рублей сроком на 20 лет со дня ввода объекта социальной инфраструк-

туры в эксплуатацию при условии нахождения построенного объекта социальной инфраструктуры на территории Республики Марий Эл.

Во многих субъектах Российской Федерации освобождаются от уплаты налога на имущество государственные органы и органы местного самоуправления (например, в Республике Татарстан, Красноярском крае, Смоленской области и других).

В Красноярском крае, помимо органов законодательной, исполнительной власти края, органов местного самоуправления, освобождаются от уплаты налога на имущество организаций избирательная комиссия, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека.

По данным 27 субъектов Российской Федерации, представивших результаты проведенных мероприятий по оптимизации налоговых льгот (сокращение перечня действующих льгот и льготных категорий налогоплательщиков, позволяющих увеличить в перспективе налоговую базу), в 2008-2010 годах от указанных мероприятий получены дополнительные доходы в сумме 60290,6 млн. рублей. В 2011-2012 годах дополнительные доходы оцениваются в сумме 46286,7 млн. рублей.

Вместе с тем проводимая работа еще недостаточно эффективна. Дополнительные доходы от оптимизации льгот составляют менее 1 % доходов консолидированных бюджетов регионов. В 50 % регионов объемы выпадающих доходов их консолидированных бюджетов от льгот, предоставляемых региональным законодательством и органами местного самоуправления, в 2011 году оцениваются выше или на уровне 2010 года.

Нормативно-правовыми документами большинства регионов предусмотрена оценка по всем видам налоговых льгот и категориям налогоплательщиков. В отдельных регионах указанная работа организована иначе.

Так, в Республике Башкортостан вид налога и категория налогоплательщиков для проведения анализа эффективности предоставленных налоговых льгот определяются решением Межведомственной комиссии (постановление Правительства Республики от 4 марта 2011 года № 54 «О порядке проведения оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, установленных законодательством Республики Башкортостан»).

Действующий порядок оценки эффективности предоставленных налоговых льгот Республики Адыгея (приказ Министерства финансов Республики Адыгея от 20 октября 2010 года № 177-А «О порядке оценки обоснованности и эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот») содержит значительный перечень категорий налогоплательщиков, в отношении которых оценка эффективности не производится.

**4.2.3.** В целях пополнения доходной базы субъекты Российской Федерации проводили работу по выявлению и постановке на учет неучтенных объектов налогообложения, однако значительные результаты пока не достигнуты.



Стоимость выявленного и поставленного на учет объектов налогообложения в 2008 - 2012 годах, млрд. рублей



для государственных и муниципальных нужд, выявлению неучтенных объектов недвижимого имущества, принадлежащего физическим лицам, инвентаризации баз данных владельцев транспортных средств, было выявлено более 2,1 млн. объектов неучтенного имущества оценочной стоимостью около 1280 млрд. рублей.

Поставлено на учет 934,5 тыс. объектов балансовой стоимостью около 139 млрд. рублей. Дополнительные доходы составили 6,3 млрд. рублей.

Значительный разрыв между количеством выявленных и поставленных на учет объектов связан с длительностью подготовки технической документации и процедур признания права муниципальной собственности на бесхозные вещи в судебном порядке в соответствии со статьей 225 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также с нехваткой денежных средств для проведения оценки и оформления необходимых документов.

Одной из проблем мобилизации земельного налога является наличие большого числа долевых земель бывших сельскохозяйственных организаций, сведения о которых не учитываются органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, сложность процедуры идентификации собственников и признания государственной (муниципальной) собственности на неостребованные земельные доли. Так, в Иркутской области в период с 1993 по 1995 год было расформировано свыше 300 хозяйств, в результате выделилось 147 тыс. дольщиков на общей площади 1,5 млн. га, из которых своим правом распорядиться землей воспользовались 13 процентов.

Работа по выявлению неучтенных объектов продолжается. По оценке субъектов Российской Федерации, в 2011-2012 годах планируется поставить на учет более 1640 тыс. объектов балансовой стоимостью около 700 млрд. рублей. Дополнительные налоговые поступления прогнозируются в объеме 3,3 млрд. рублей.

В Свердловской области за 9 месяцев 2011 года выявлено более 27,6 тыс. земельных участков, используемых физическими и юридическими лицами без правоустанавливающих документов, а также 9,5 тыс. объектов недвижимого имущества физических лиц, не поставленных на технический учет. В результате, по оценке финансовых органов, в 2011 году дополнительные поступления в местные бюджеты составят 119,8 млн. рублей.

По данным 44 субъектов Российской Федерации, в 2008-2010 годах в результате проводимой в регионах работы по выявлению неостребованных земельных долей и признанию на них права муниципальной собственности, оптимизации количества объектов государственной и муниципальной собственности, в том числе приватизации объектов незавершенного строительства, зданий и сооружений, не используемых

В Магаданской области в качестве неучтенных объектов рассматриваются земельные участки, расположенные под многоквартирными домами. Резерв дополнительных поступлений по данному налогу оценивается в сумме 7 млн. рублей.

В структуре доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований дополнительные налоговые поступления, полученные за счет постановки на учет ранее неучтенных объектов налогообложения, в большинстве случаев занимают примерно 0,1 процента.

**4.2.4.** Органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлялась поддержка значимых для региона отраслей экономики, наиболее подверженных кризису, в том числе меры по использованию гарантийных механизмов, субсидирование процентных ставок.

Например, в Челябинской области субсидирование процентных ставок по привлекаемым в реальный сектор экономики области кредитам осуществлялось, в основном, в таких отраслях, как сельское хозяйство, обрабатывающее производство, машиностроение.

В целях государственной поддержки реализации на территории Челябинской области инвестиционных проектов в области сельского хозяйства (развитие птицеводства и животноводства) в 2010-2011 годах предоставлены областные государственные гарантии в сумме 5500,0 млн. рублей (5 % объема расходов консолидированного бюджета области) и 1200,0 млн. рублей (0,9 %), соответственно.

**4.2.5.** Важной составляющей проводимой в регионах работы по стабилизации финансовой системы являлось обеспечение взаимодействия в рамках антикризисных комиссий с крупнейшими налогоплательщиками, расположенными на их территориях.

Основные формы такого взаимодействия - создание комиссий по мобилизации доходов в бюджеты, мониторинг деятельности предприятий, проведение встреч с крупными налогоплательщиками, получение информации от них для оценки эффективности налоговых льгот. В 2009-2010 годах эффективно применялась такая форма работы, как ситуационные центры в региональных управлениях ФНС России, которые функционировали в форме комиссий.

Практически во всех регионах, на территориях которых расположены крупные налогоплательщики, осуществляется мониторинг их деятельности.

Так, в Тамбовской области на градообразующем предприятии ОАО «Первомайскхиммаш» в 2009 году в результате проведения антикризисных мероприятий не была допущена неурегулированная задолженность по платежам в бюджетную систему Российской Федерации, и в настоящее время в условиях жесткой конкуренции предприятие обеспечено заказами основного производства.

В Вологодской области перечень организаций, по которым анализируется ситуация по поступлению налога на прибыль организаций, включает порядка 50 налогоплательщиков, обеспечивающих в совокупности около 80 % поступлений налога на прибыль организаций в областной бюджет.

**4.2.6.** Одной из первоочередных мер в части корректировки расходной части региональных и местных бюджетов, определенных Концепцией, являлось обеспечение реструктуризации сети бюджетных учреждений при условии сохранения качества государственных и муниципальных услуг.

Основными направлениями реструктуризации являются сокращение количества учреждений путем ликвидации, объединения и реорганизации, внедрение единых стандартов оказания услуг и организационно-методического обеспечения деятельности учреждений, оптимизация расходов на управленческий персонал и на приобретение материальных запасов за счет централизованных закупок для нужд учреждений.

В Приморском крае в период 2008-2010 годов число краевых и муниципальных учреждений сократилось на 275 единиц в основном за счет реорганизации учреждений культуры и здравоохранения на муниципальном уровне.

В Нижегородской области в 2008-2011 годах были закрыты 258 малокомплектных школ. Доля неэффективных расходов в расходах бюджета на общее образование сократилась в 2010 году по сравнению с 2008 годом почти на 3 %. Закрыты 18 детских домов, воспитанники которых устроены в семьи граждан либо переведены в другие детские дома.

Экономия бюджетных средств от мероприятий по сокращению и реорганизации сети бюджетных учреждений в регионах невелика и составляет 0,1 % расходов их консолидированных бюджетов (Ставропольский край, Сахалинская область).

На реструктуризацию сети государственных и муниципальных учреждений существенное влияние оказывает проводимая реформа бюджетных учреждений в рамках реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

В 2010-2011 годах все регионы в целях определения рационального изменения типа учреждения проводили работу по детальному анализу видов, объемов деятельности государственных учреждений и закрепленного за ними имущества, принятию нормативных правовых актов по совершенствованию правового положения государственных учреждений и подготовке перехода их на новую форму финансового обеспечения. Первые результаты преобразований показали, что в основном преобладают бюджетные учреждения.

Вместе с тем в ходе проведения указанной работы сохраняются риски снижения качества предоставляемых услуг. Отдельные субъекты Российской Федерации отметили:

- ежегодное превышение объемов фактически оказываемой стационарной и скорой медицинской помощи над федеральными нормативами (Нижегородская область);

- увеличение количества жалоб граждан на работу лечебно-профилактических учреждений, например, в Свердловской области в 2010 году - на 9,6 % по сравнению с 2009 годом.

**4.2.7.** В процессе корректировки расходов первоочередному сокращению подлежали капитальные и другие расходы, не связанные с обеспечением жизнедеятельности объектов социальной и коммунальной инфраструктур. В подавляющем большинстве регионов наблюдалась тенденция сокращения количества финансируемых объектов. Финансирование капитальных вложений осуществлялось в основном по объектам с высокой степенью готовности, и ограничивались расходы на приобретение оборудования.

Под высокой степенью готовности в субъектах Российской Федерации в зависимости от отраслевой принадлежности объекта и сроков ввода в эксплуатацию понимается разная степень.

Например, в Краснодарском крае доля финансируемых объектов с высокой (более 50 %) степенью готовности по сравнению с 2008 годом (23 %) увеличилась и составила в 2009 году 41 %, в 2011 году - 45 %. В Брянской области доля объектов со степенью готовности свыше 80 % в общем количестве финансируемых объектов увеличилась с 41 % в 2008 году до 45 % в 2010 году.

**4.2.8.** Регионы принимали меры по обеспечению жесткого режима экономного и рационального использования бюджетных средств, направленного на оказание социально значимых государственных и муниципальных услуг, включая установление для бюджетных учреждений нормативов потребления топливно-энергетических и других материальных ресурсов.

В субъектах Российской Федерации разработаны и приняты региональные программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности и иные нормативные правовые акты, связанные с вопросами оптимизации расходов в бюджетной сфере.

В Белгородской области в результате уточнения смет расходов бюджетополучателей были сокращены расходы: по коммунальным услугам - на 10-15 %, услугам связи - на 20-30 %, ГСМ и содержанию автотранспорта - на 25 %, канцелярским и хозяйственным расходам - на 50 %. Это позволило сократить на 1 января 2010 года расходы консолидированного бюджета области на 1,9 млрд. рублей.

Во Владимирской области в 2009-2010 годах экономия от внедрения энергосберегающих мероприятий по электроэнергии, тепловой энергии, топливу в стоимостном выражении составила 136,2 млн. рублей.

Реализация Правительством Российской Федерации и субъектами Российской Федерации антикризисных мероприятий, предусмотренных Концепцией, позволила обеспечить в достаточно короткие сроки положительные темпы роста экономики регионов. Рост промышленного производства в 2010 году по сравнению с 2009 годом составил 108,2 % (в 2009 году по сравнению с 2008 годом - 90,7 %). Поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей, администрируемых ФНС России, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличились на 18,6 %, в том числе налога на прибыль организаций - в 1,4 раза.

## **5. Анализ перспектив формирования доходной базы субъектов Российской Федерации в 2012-2013 годах в условиях совершенствования межбюджетных отношений и стимулирования увеличения собственных доходов**

В соответствии с бюджетными посланиями Президента Российской Федерации региональная налоговая политика должна быть нацелена на решение двух основных задач - модернизацию российской экономики и обеспечение необходимого уровня доходов бюджетной системы.

Политику межбюджетных отношений в ближайшей перспективе будут определять:

- Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах»;

- Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов (одобрены Правительством Российской Федерации 7 июля 2011 года);

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р), Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р), стратегии социально-экономического развития федеральных округов на долгосрочный период и утвержденные планы мероприятий по их реализации;

- Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», нормативные правовые акты и изменения в них, принятые в целях его реализации.

По итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 26 декабря 2011 года Президентом Российской Федерации поручено разработать до 1 июля 2012 года проект концепции совершенствования межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2018 года.

**5.1.** Реализация в 2012-2014 годах мер по совершенствованию действующего механизма межбюджетных отношений и соблюдению принципов межбюджетного регулирования должна привести к увеличению доли налоговых и неналоговых доходов в объеме доходов консолидированных бюджетов регионов с 76,5 % в 2010 году до 88,4 % в 2014 году и повысить обеспеченность ими расходов субъектов Российской Федерации с 75 % до 88 %. Предусматривается сокращение дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в период 2012-2014 годов сохранится тенденция сокращения удельного веса доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП (с 13,1 % в 2012 году до 12,1 % в 2014 году) и в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации (с 35,8 % в 2012 году до 33,6 % в 2014 году).

**5.2.** Совершенствование системы разграничения расходных полномочий и перераспределения доходных источников - важнейшее направление совершенствования межбюджетных отношений.

Начиная с 2012 года, осуществлен перевод финансирования полиции с регионального на федеральный уровень. На региональный уровень переданы отдельные полномочия и расходные обязательства Российской Федерации, например, софинансирование обеспечения мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также вознаграждение, причитающееся приемному родителю.

Расчеты, проведенные Минфином России на стадии формирования проекта федерального бюджета на 2012-2014 годы, показали, что объем высвобождающихся средств консолидированных бюджетов регионов в результате перераспределения полномочий составит более 80 млрд. рублей.

Правительству Российской Федерации поручено до 15 февраля 2012 года представить предложения по передаче органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти и соответствующих источников доходов.

На региональном уровне работа будет направлена в основном на устранение возможности дублирования функций муниципальных районов и поселений по предоставлению соответствующих услуг, а также на уточнение формулировок отдельных расходных полномочий субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения в целях увязки их содержания с конкретным объемом государственных и муниципальных услуг.

**5.3.** Основное направление укрепления доходной базы регионов - повышение их уровня социально-экономического развития путем создания условий для динамичного развития основных отраслей хозяйственно-экономического комплекса региона, привлечения зарубежных и российских инвестиций в развитие экономики, развития малого и среднего предпринимательства, инвентаризации имущества и предоставляемых льгот.

В этих целях в регионах принимаются бюджетные, энергетические, инновационные стратегии развития и долгосрочные программы социально-экономического развития территорий, а также программы совместных действий органов исполнительной власти регионов, правоохранительных, контролирующих и иных органов и организаций по усилению налоговой дисциплины.

В отдельных регионах проводимые меры приводят к положительным результатам. Однако в целом внутренние резервы пока не играют существенной роли в пополнении доходов субъектов Российской Федерации.

Доходы от выявленного и поставленного на учет имущества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составляют всего 0,1 % их консолидированных доходов.

Дополнительные доходы от оптимизации предоставленных на региональном уровне льгот - менее 1 процента.

В ряде регионов в качестве источника доходов рассматриваются такие направления, как разработка малых месторождений нефти, повышение нефтеотдачи и оптимизация режима работы низкодебитных скважин.

В настоящее время недостаточно внедряются методы качественного недропользования, крупные вертикально интегрированные компании, функционирующие на территориях отдельных регионов, в основном не используют находящиеся в простое и низкодебитные нефтяные скважины, при этом степень выработанности разведанных запасов нефти составляет более 85 %. Большинство малых месторождений не введено в разработку или находится в начальной стадии освоения, объем добычи нефти из них составляет менее 2 % региональных объемов добычи.

По оценке Минэнерго России, удельный вес валовой добавленной стоимости добычи нефти из малых месторождений в валовом региональном продукте регионов в 2010 году составлял порядка 1,5 процента.

Определенная отдача от проводимой работы наблюдается в отдельных субъектах Российской Федерации.

Например, в Республике Башкортостан за счет мероприятий по эксплуатации малых месторождений ожидаются дополнительные поступления налога на прибыль в 2012 году в республиканский бюджет в сумме 218 млн. рублей, в 2013 году - 205 млн. рублей и в 2014 году - 199 млн. рублей (в среднем 0,2 % доходов консолидированного бюджета).

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре объем налоговых поступлений от освоения данных месторождений, проведения мероприятий по увеличению нефтеотдачи и оптимизации режима работы низкодебитных скважин составил в 2010 году 17443 млн. рублей (10 процентов).

В Республике Татарстан объем дополнительных налоговых поступлений в бюджет Республики от освоения малых месторождений нефти в 2012 году составит 9 млн. рублей (менее 0,01 процента).

Дальнейшее развитие этого направления регионы видят в снижении (Республика Татарстан) или установлении нулевой ставки НДС (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра) в отношении добытого углеводородного сырья на начальной стадии освоения малых месторождений, освобождении от НДС нефти, добытой за счет ввода в эксплуатацию бездействующих, контрольных и находящихся в консервации скважин на нефтяных месторождениях, объемов добычи дополнительной нефти, полученной за счет применения новых методов увеличения нефтеотдачи пластов, и объемов добычи нефти из убыточных малодебитных и высокообводненных скважин (Республика Татарстан).

Резервом увеличения доходов консолидированных бюджетов регионов могли бы стать расширение использования недревесных лесных ресурсов (береста, кора

деревьев, деревья хвойных пород для новогодних праздников, мох и другие), а также заготовки пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений.

В настоящее время точные данные об объемах заготовок пищевых и недревесных лесных ресурсов на территории лесного фонда отсутствуют. Согласно экспертным оценкам, объем заготовки сырья всех видов населением для личного потребления превышает объем организованных заготовок в несколько раз. Объем имеющихся недревесных ресурсов на территории северной и средней тайги Европейской России, в Сибири и на Дальнем Востоке превышает объем товарных заготовок в 80-120 раз.

В 2009 году доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от использования недревесных лесных ресурсов составили 1,8 млн. рублей, из них 71 % составили доходы 4 регионов (Иркутская, Кемеровская, Мурманская, Псковская области). Доходы от пользования пищевыми лесными ресурсами и сбора лекарственно-технического сырья составили 9,2 млн. рублей. В 2010 году доходы сократились и составили 5,7 млн. рублей и 1,4 млн. рублей, соответственно.

В доходах консолидированных бюджетов указанные доходы составляют примерно 0,01 процента.

В Республике Башкортостан за счет мероприятий, связанных с заготовкой пищевых лесных ресурсов и сбором лекарственных растений, в период 2010-2018 годов предусматривается поступление доходов в сумме 385,9 тыс. рублей.

В Чеченской Республике к 2018 году поступление доходов в региональный бюджет от такого рода деятельности планируется увеличить в 18 раз (до 7,5 млн. рублей).

Одним из направлений пополнения доходной базы субъекты Российской Федерации рассматривают развитие туризма и санаторно-курортной сферы.

В этих целях в регионах приняты целевые программы развития туристско-рекреационной деятельности, создаются особые экономические зоны (ОЭЗ) и кластеры туристско-рекреационного типа (Республика Бурятия, Алтайский и Камчатский края, Архангельская, Калининградская, Самарская области и другие регионы).

В Челябинской области объем налоговых отчислений субъектов туристской индустрии в бюджет области планируется увеличить в 2016 году по сравнению с 2011 годом на 35 %, или до 510,1 млн. рублей, что составит в доходах консолидированного бюджета области 0,2 процента.

В Саратовской области объем налоговых поступлений от сферы туризма в областной бюджет увеличится в 2013 году по сравнению с 2011 годом на 30 % и составит 170,4 млн. рублей (0,3 % доходов бюджета области). Поступления от деятельности по организации отдыха и развлечений увеличатся в 1,2 раза и составят 544,2 млн. рублей (0,7 процента).

В Республике Алтай за счет развития туристского сектора к 2020 году (по сравнению с 2010 годом) ожидается увеличение доходов республиканского бюджета в 2,6 раза.

Вместе с тем, учитывая, что практически каждый регион обладает теми или иными туристско-рекреационными ресурсами, возрождение исторических терри-



торий, проведение различных мероприятий (выставки, экскурсии, ярмарки, фестивали, праздники, юбилеи) способствуют привлечению туристов и обеспечению притока денежных средств, особенно в местные бюджеты, созданию рабочих мест в сфере туристского сервиса и сопутствующих отраслей. Например, импульс развития за счет эффективного территориального маркетинга и притока туристов получили г. Великий Устюг Вологодской области, г. Мышкин Ярославской области.

Реализацию предусмотренных мероприятий сдерживают не соответствующая требованиям современного туристского рынка инфраструктура, недостаточная привлекательность для инвесторов, низкий уровень сервисного обслуживания при достаточно высокой стоимости услуг, недостаточная туристская известность в России и за рубежом.

Кроме того, трудность для развития туризма представляет отсутствие прогнозируемой тарифной политики основных транспортных перевозчиков, выражающееся в высоких тарифах и резких, непредвиденных колебаниях цен на предоставляемые услуги.

**5.4.** По прогнозной оценке, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации должны увеличиться в 2014 году по сравнению с 2011 годом на 21 %. По оценке субъектов Российской Федерации, этот рост составит чуть больше 15 процентов.

Вместе с тем многие регионы не имеют перспективной экономической базы, которая в основном и обеспечивает рост доходов.

В 2010 году в общей сумме налоговых платежей, поступивших по основным видам экономической деятельности в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, 14,3 % приходилось на добывающую промышленность, 15,8 % - на обрабатывающую промышленность и 15,1 % - на оптовую и розничную торговлю. Поступления от налоговых агентов, осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах государственного управления и обеспечения военной безопасности, обязательного социального обеспечения, сельского и лесного хозяйства, гостиниц и ресторанов, незначительны и составляют менее 1 % по каждому направлению.

**5.5.** В ходе реализации задач создания в субъектах Российской Федерации прочной финансовой основы, последовательного сокращения поддержки региональных бюджетов за счет бюджетных кредитов и перехода к преимущественному использованию рыночных механизмов покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации в период 2012-2014 годов могут возникнуть риски, значительно тормозящие их выполнение.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году от изменений, внесенных в период 2010-2011 годов в законодательство Российской Федерации, планируется увеличить на 59853,6 млн. рублей. Изменения составят 0,1 % ВВП и 0,8 % предусматриваемой на 2012 год суммы доходов консолидированных бюджетов регионов.

При этом предусматривается, что за счет изменений налогового законодательства доходы регионов увеличатся на 198687,5 млн. рублей (в том числе за

счет индексации специфических ставок акцизов по нефтепродуктам - на 182618,1 млн. рублей).

За счет изменений бюджетного законодательства доходы сократятся на 138833,9 млн. рублей, из них: от снижения нормативов зачисления в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации акцизов на нефтепродукты со 100 % до 77 % - на 90259,1 млн. рублей; от зачисления в федеральный бюджет государственной пошлины за государственную регистрацию транспортных средств и иные значимые действия, связанные с изменениями и выдачей документов на транспортные средства, выдачей регистрационных знаков, - на 34149,7 млн. рублей.

При положительной оценке влияния мер по разграничению расходных полномочий и доходных источников на доходную базу регионов в 19 субъектах Российской Федерации прогнозируется недостаток средств на осуществление дополнительных расходных обязательств, который предусматривается компенсировать за счет предоставления соответствующей дотации.

Сокращения за счет изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации, затрагивают, в том числе, региональные и местные налоги, доля которых в доходах консолидированных бюджетов регионов и так невелика.

Так, поправки по изменению сроков уплаты налога на имущество физических лиц и отмене авансовых платежей по уплате земельного налога физическими лицами приведут, по расчетам, к потерям в 2012 году по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу в сумме 3608,3 млн. рублей.

Перспективы предусматриваемого к введению в 2013 году единого налога на недвижимость оцениваются в регионах неоднозначно.

Ряд субъектов Российской Федерации (Алтайский край, Орловская область, Республика Карелия) считают, что его введение позволит, с одной стороны, наладить контроль за администрированием налога на недвижимость, с другой стороны, увеличить доходную базу муниципальных образований, а также предоставит возможность органам местного самоуправления использовать регулируемую функцию данного налога на своей территории.

Другие регионы (Тюменская область) полагают, что увеличение произойдет неравномерно, наибольший прирост налога сложится в городах и крупных населенных пунктах. В небольших муниципальных образованиях, особенно удаленных от районных центров, налог не увеличится в связи с большой долей людей пенсионного возраста и отсутствием дорогостоящего налогооблагаемого имущества.

Учитывая продолжающуюся работу по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости и отсутствие на федеральном уровне нормативных правовых актов о едином налоге на недвижимость, оценить его влияние на доходную базу не представляется возможным.

Одним из основных источников, составляющих доходную базу консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, является налог на доходы физических лиц. В связи с этим отдельные субъекты Российской Федерации пред-

лагают рассмотреть вопрос о зачислении этого налога по месту жительства налогоплательщика. Вместе с тем такое нововведение потребует разработки комплекса мер по администрированию данного налога и соответствующей оценки эффективности. Кроме того, это предложение отрицательно скажется на стимулах для активных территорий, что требует более сбалансированных подходов.

Для решения задачи усиления сбалансированности и повышения устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо повышать эффективность использования внутренних резервов регионов, прежде всего за счет развития их экономик, наращивания инфраструктуры и создания конкурентной среды путем активного внедрения в субъектах Российской Федерации модернизации и инновационных технологий во всех сферах.

Объективно оценивая ситуацию, можно констатировать, что в ближайшей перспективе существенного увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет имеющихся внутренних резервов не произойдет.

Исходя из этого, назрела необходимость изменения схем и механизмов межбюджетных отношений в части расширения числа налогов и сборов, закрепленных за региональными и местными бюджетами на постоянной основе, в целях стимулирования регионов к установлению на длительную перспективу нормативов отчислений и размера ставок от федеральных налогов и сборов для зачисления доходов в региональные бюджеты, сокращения числа предоставляемых субсидий и субвенций за счет ускорения перехода к предоставлению консолидированных субсидий и «единой субвенции».

## **6. Анализ перспектив формирования доходной базы субъектов Российской Федерации в условиях оптимизации налоговых льгот, установленных федеральным законодательством**

Президент Российской Федерации в Бюджетном послании от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» отмечал, с одной стороны, необходимость систематизации действующих льгот и их оценки на предмет согласованности и проблем администрирования, а с другой, - выявления налоговых льгот, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций.

**6.1.** Статьей 56 Налогового кодекса установлено, что льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Налоговые льготы могут быть установлены с использованием следующих механизмов: вычет (уменьшение) из налоговой базы; пониженная (вплоть до

нулевой) ставка налога; уменьшение суммы налога, подлежащего уплате в бюджет (например, на величину средств, направленную на конкретные цели).

Определение льгот, данное в статье 56 Налогового кодекса, позволяет понятие «льготы» (преференции и стимулирующие механизмы) толковать достаточно широко и распространять его на установленные Налоговым кодексом особенности определения налоговой базы или применения различных ставок налогов и коэффициентов к ним в отношении ряда налогов, по которым формально льготы не предоставляются. Например: освобождение от исполнения обязанности налогоплательщика - по НДС<sup>1</sup>; имущество, не признаваемое объектом налогообложения, - по транспортному налогу, налогу на имущество организаций; положения, устанавливающие преференциальный учет отдельных видов доходов и расходов, - по налогу на прибыль организаций. Налоговым кодексом статьи, регламентирующие льготы по налогам, введены только по государственной пошлине, налогу на имущество организаций, земельному налогу.

Таким образом, требуется законодательное устранение возможной двойственности толкования понятия налоговых льгот. Реализация указанной меры позволит упростить процедуры их налогового администрирования, так как Налоговым кодексом предусмотрены дополнительные механизмы налогового контроля за применением налоговых льгот.

Актуальность проблемы идентификации налоговых льгот подтверждается результатами контрольной работы Счетной палаты, свидетельствующими, что в процессе решения задач по проведению мониторинга налоговых льгот и преференций ФНС России и Минфином России проводилась работа по согласованию перечня налоговых льгот и преференций, подлежащих мониторингу. Перечни подлежащих мониторингу налоговых стимулирующих механизмов были сформированы в соответствии со статьями Налогового кодекса, согласованы отдельно по 2009 и 2010 году и включили в себя в 2009 году 191 позицию, из них: 60 - по налогу на прибыль организаций, 80 - по налогу на добавленную стоимость, 20 - по налогу на имущество, 16 - по земельному налогу, 12 - по налогу на добычу полезных ископаемых и 3 - по сборам за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов. В 2010 году налоговых стимулирующих механизмов насчитывалось уже 242 позиции. При этом более 90 % выпадающих доходов составляют потери, связанные с применением налоговых освобождений, обусловленных структурой налогов и использованием общих принципов налогообложения отдельных операций.

В Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов предполагается проведение оптимизации существующей системы налоговых льгот и освобождений, а также внесение изменений в законодательство, направленных на осуществление

---

<sup>1</sup> В Определении от 7 февраля 2002 года № 37-О Конституционный Суд Российской Федерации признал, что предусмотренное статьей 145 Налогового кодекса освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика по налогу на добавленную стоимость является разновидностью налоговых льгот.

мониторинга эффективности налоговых льгот, базирующегося на критериях эффективности налоговых стимулирующих механизмов, которые, в свою очередь, должны определяться на базе достоверной информации. В связи с этим предусмотрено внесение дальнейших изменений в формы налоговой отчетности в целях получения информации о суммах выпадающих доходов и количестве налогоплательщиков, воспользовавшихся преференциями.

Разработка порядка оценки эффективности налоговых льгот должна проводиться одновременно с уточнением понятия «налоговые льготы».

**6.2.** Анализ перспектив формирования доходной базы субъектов Российской Федерации в условиях оптимизации налоговых льгот (налоговых преимуществ и преференций), установленных федеральным законодательством по федеральным налогам и сборам, показал следующее.

**6.2.1.** При формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций широко применяются различные стимулирующие механизмы.

Например, расходы на НИОКР по перечню, установленному Правительством Российской Федерации, включаемые в состав расходов с коэффициентом 1,5 за 2010 год, составили по всем налогоплательщикам - российским организациям - 2399,7 млн. рублей, или 0,03 % от суммы налоговой базы. При этом в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» указанные расходы классифицируются как льготы.

Применение указанной преференции не носит массовый характер - из 33 субъектов Российской Федерации, осуществляющих расходы на указанные цели, 66,3 % расходов приходилось на долю 5 регионов. Изменения, внесенные в налоговое законодательство в 2011 году, направлены на систематизацию налогового администрирования указанной льготы, что может создать предпосылки для расширения ее использования налогоплательщиками.

От применения налоговой преференции, позволяющей уменьшить налоговую базу текущего налогового периода на суммы убытка или части убытка, полученного в предыдущие налоговые периоды, наибольшие потери несут бюджеты республик Татарстан и Саха (Якутия), Краснодарского края, Кемеровской, Московской и Свердловской областей, г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

Существовавшие ранее ограничения на размер суммы, которая может уменьшить налоговую базу, были отменены. Счетная палата Российской Федерации в своих материалах отмечала целесообразность восстановления указанной нормы. По состоянию на 1 января 2011 года остаток непокрытого убытка составляет 3,4 трлн. рублей.

**6.2.2.** Налоговым кодексом (пункт 1 статьи 284) делегированы полномочия по установлению льгот по налогу на прибыль организаций законодательным органом субъектов Российской Федерации в части изменения величины ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, с 18 % до 13,5 % для отдельных категорий налогоплательщиков.

Анализ показал, что сумма выпадающих доходов регионов по этой льготе в 2009 году составила 38450,3 млн. рублей, в 2010 году - 50688,8 млн. рублей. Основные суммы выпадающих доходов приходились на суммы льгот налогоплательщикам, состоящим на налоговом учете в межрегиональных инспекциях ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам (почти 85 % в 2009 году).

Результаты контрольных мероприятий дают основания полагать, что указанные налоговые преференции не всегда являются решающим фактором в принятии решения об инвестициях в том или ином регионе.

**6.2.3.** По налогу на доходы физических лиц Налоговым кодексом предусмотрена возможность уменьшения налоговой базы на сумму предоставляемых налоговых вычетов и доходов, не подлежащих налогообложению. Выделяются следующие виды вычетов, уменьшающих налоговую базу: стандартные, имущественные, социальные, профессиональные, налоговые вычеты по операциям с ценными бумагами, а также другие налоговые вычеты. В соответствии с налоговым законодательством налоговые вычеты могут быть представлены при обращении к работодателю - налоговому агенту (форма № 2-НДФЛ) и при подаче налогоплательщиком налоговой декларации в налоговый орган по окончании налогового периода (форма № 3-НДФЛ).

В рамках проведенной работы по согласованию перечня налоговых льгот и преференций, подлежащих мониторингу, между Минфином России и ФНС России в перечень налоговых стимулирующих механизмов за 2009 год налоговые вычеты по НДФЛ не вошли. Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2008 года № 7307/08 установлено, что предоставление плательщику налога на доходы физических лиц права на получение профессиональных налоговых вычетов, определенных пунктом 1 статьи 221 Налогового кодекса, не отвечает признакам льготы по налогам и сборам согласно статье 56 Налогового кодекса и, следовательно, не предполагает в качестве условия получения вычета предварительную проверку первичных документов.

Сведения о налоговых вычетах по Российской Федерации, представленных при обращении к работодателю в 2010 году, и сведения о представленных налоговых вычетах по Российской Федерации, заявленных налогоплательщиками при сдаче налоговых деклараций в налоговые органы за 2010 год (по состоянию на 1 августа 2011 года), приведены в приложении № 14.

**6.2.4.** По налогу на добычу полезных ископаемых налоговые преференции, позволяющие уменьшать сумму налоговых обязательств, предоставляются в виде возможности применения налоговой ставки 0 %, а также различных уменьшающих коэффициентов к сумме налога на добычу полезных ископаемых или к ставке налога (статья 342 Налогового кодекса). Сведения о налоговых преференциях по НДПИ по Российской Федерации за 2010 год приведены в приложении № 15.

Анализ налоговых преимуществ по НДС свидетельствует, что их значительная часть стимулирует процессы добычи углеводородного сырья, что, в свою очередь, сказывается на объеме доходов федерального бюджета.

Федеральным законом от 21 июля 2011 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» установлена возможность применения нулевой ставки налога на добычу полезных ископаемых с 2012 года для нефти и газа на отдельных участках добычи. При добыче природного газа также должны соблюдаться определенные условия его использования. Кроме того, на период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2017 года включительно устанавливается нулевая ставка налога в отношении кондиционных руд олова, добываемых на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Дальневосточного федерального округа.

Таким образом, учитывая установленные Бюджетным кодексом нормы распределения доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых, в 2013-2017 годах в результате действия указанной преференции можно ожидать увеличение выпадающих доходов субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ.

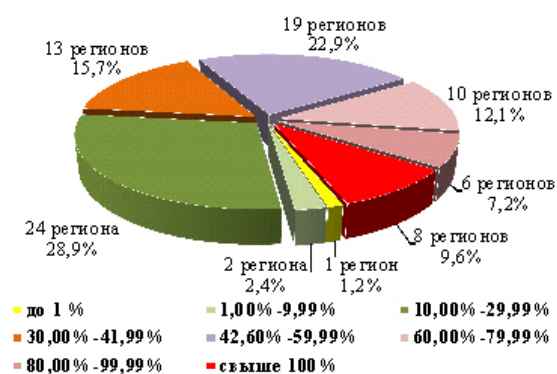
**6.3.** Серьезной проблемой для сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации является наличие льгот по региональным и местным налогам, определенным Налоговым кодексом.

Информация о начислении налога на имущество организаций, налога на доходы физических лиц и земельного налога, а также суммах предоставляемых льгот приведена в приложении № 16.

**6.3.1.** В результате предоставления федеральным законодательством льгот по налогу на имущество организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2010 году не поступило 182974,4 млн. рублей.

Самое низкое значение соотношения налога на имущество организаций, не поступившего в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с применением льгот, установленных Налоговым кодексом, к сумме налога, исчисленной к уплате в бюджет, было отмечено в 2010 году в Ненецком автономном округе (0,2 процента).

Соотношение налога, не поступающего в консолидированный бюджет в связи с предоставлением льгот, установленных на федеральном уровне, к общей



сумме налога, исчисленной к уплате, в 40 субъектах Российской Федерации (48,2 % всех субъектов), было меньше, чем в целом по стране. В 8 регионах значение этого показателя превышало общероссийский уровень почти в 2,5 раза.

Самые высокие значения в 2009 и 2010 годах отмечаются в Сахалинской области (1333,2 % и 1413,7 %, соответ-

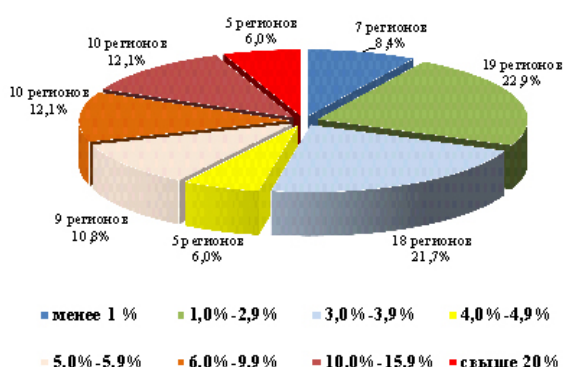
ственно), Еврейской автономной области (294,4 % и 363,4 %), Республике Калмыкия (298,5 % и 269,2 %), Республике Бурятия (186,2 % и 193,5 процента).

**6.3.2.** Статистическая налоговая отчетность о налоговой базе и структуре начислений по земельному налогу ведется в разрезе юридических и физических лиц.

В результате предоставления федеральным законодательством льгот по земельному налогу налогоплательщикам - юридическим лицам в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2010 году не поступило 4728,5 млн. рублей.

По субъектам Российской Федерации в 2010 году отношение налога, не поступившего в бюджет в связи с предоставлением льгот, установленных федеральным законодательством, к общей сумме налога, подлежащей уплате, колеблется от 0,34 % в Республике Ингушетия до 81,9 % в Еврейской автономной области.

Отношение налога, не поступившего в бюджет в связи с предоставлением льгот, установленных на федеральном уровне, к общей сумме налога, подлежащей уплате, в 45 субъектах Российской Федерации (54,2 %) было меньше,

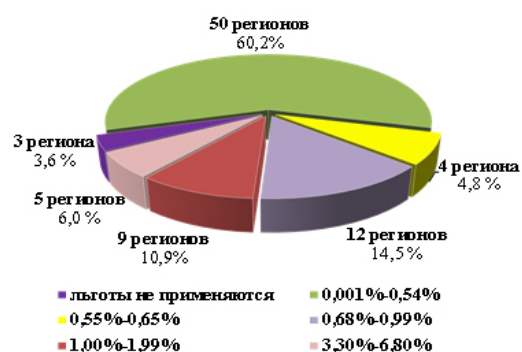


чем в целом по Российской Федерации. В 11 субъектах Российской Федерации этот показатель был выше общероссийского более чем в 3 раза. В 5 регионах значение показателя превышает 20 % (Магаданская область - 21,1 %, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра - 26,7 %, Удмуртская Республика - 31,2 %, Республика Тыва - 61,2 %, Еврейская автономная область - 81,9 процента).

В результате предоставления федеральным законодательством льгот по земельному налогу налогоплательщикам - физическим лицам в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2010 году не поступило 98,8 млн. рублей.

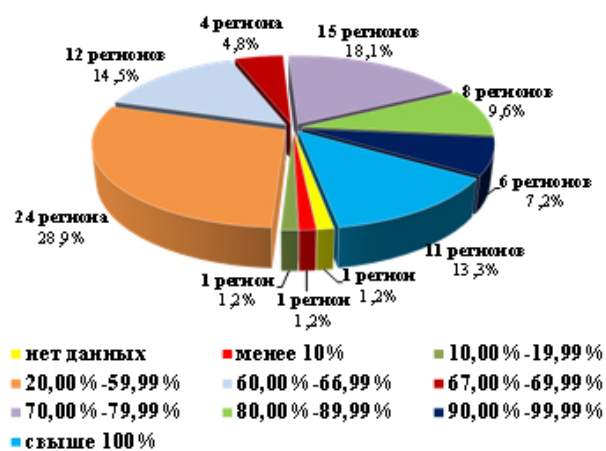
Наибольшее значение соотношения налога, не поступившего в консолидированные бюджеты в связи с предоставлением льгот, установленных на федеральном уровне, к общей сумме налога, подлежащего уплате, приходится на Астраханскую область - 6,8 %, Амурскую область - 3,5 %, Новгородскую область и Республику Дагестан - по 3,5 %, Кабардино-Балкарскую Республику - 3,3 % и Тульскую область - 1,6 процента.

В 3 субъектах Российской Федерации (Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа) льготы, установленные Налоговым кодексом, не применяются.





**6.3.3.** В результате предоставления федеральным законодательством льгот по налогу на имущество физических лиц в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2010 году не поступило 12143,7 млн. рублей.



В 2010 году отношение налога, не поступившего в консолидированные бюджеты в связи с предоставлением льгот, установленных федеральным законодательством, к сумме исчисленного налога колеблется от 7,2 % в Чеченской Республике до 183,9 % в Республике Северная Осетия - Алания.

В 42 субъектах Российской Федерации (50,6 %) указанное соотношение меньше значения показателя, сложившегося в целом по Российской Федерации. Вместе с тем в 11 субъектах Российской Федерации указанный показатель превысил 100 процентов.

**6.3.4.** По транспортному налогу в статистической налоговой отчетности содержатся данные о льготах, предоставленных федеральным законодательством только в части статьи 7 Налогового кодекса, в сумме 3,1 млн. рублей, или менее 0,01 % суммы начисленного налога.

**6.4.** Перспективы формирования доходной базы субъектов Российской Федерации связаны с введением налога на недвижимость. Ввиду отсутствия законодательного акта, регламентирующего его исчисление и уплату, существует вариативность:

- в определении плательщиков налога - ими могут быть физические лица и (или) юридические лица. В случае введения налога на недвижимость физических лиц изменится доходная база местных бюджетов, если также будет введен налог на недвижимость юридических лиц - то претерпят изменения доходы бюджетов субъектов Российской Федерации;

- в процедуре определения стоимости жилой недвижимости, а также перечне возможных льгот.

Кроме того, не ясны полномочия различных уровней власти по установлению этих льгот. Очевидно указанный налог будет иметь социальную значимость, так как, согласно данным Росстата, удельный вес собственного жилья в 2009 году в России составлял 81,1 %, сельский жилищный фонд в собственности граждан - 86,6 процента.

Кроме того, существует вероятность возникновения рисков, связанных с администрированием налога на недвижимость (если строение принадлежит одному лицу, а земля - другому) и с осуществлением процедур оценки одного и того

же объекта налогообложения разными оценщиками, в том числе коррупциогенных, возникающих, прежде всего, при налогообложении элитной недвижимости.

Результаты контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой, свидетельствуют, что рыночная стоимость одного и того же имущества, согласно составленным различными оценщиками отчетам, существенно отличается.

### **Выводы**

**1.** Принятые Правительством Российской Федерации и субъектами Российской Федерации в 2010-2011 годах меры по преодолению кризисных явлений позволили восстановить положительные тенденции в развитии экономики регионов, в наполнении доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году составили в сумме 6534520,0 млн. рублей (110,3 % к 2009 году), в 2011 году (по предварительной оценке) - 7290509,7 млн. рублей (111,6 % к 2010 году).

**2.** При положительной динамике доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации их доля в общем объеме доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сокращается. В 2009 году она составляла 43,6 %, в 2010 году - 40,8 %, в 2011 году - 37 процентов.

В условиях действующего законодательства в период 2012-2014 годов указанная тенденция сохранится.

**3.** Правительством Российской Федерации План мероприятий по реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года в основном выполнен.

При этом разработка большинства документов, касающихся методологической основы формирования бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществлялась с нарушением установленных сроков.

**4.** Действующий механизм централизации финансовых ресурсов с последующим их перераспределением в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов не способствует снижению зависимости бюджетов большинства регионов от федерального центра, формирует условия для неэффективного использования значительной части перераспределяемых средств.

Из общего объема собранных в 2010 году доходов (14012356,2 млн. рублей) в федеральный бюджет перечислено 8875392,6 млн. рублей (63 %), осталось на территориях - 5136963,6 млн. рублей (37 %), без учета г. Москвы - 56 % и 44 %, соответственно.

Возвращено из федерального бюджета в виде безвозмездных поступлений - 1397694,6 млн. рублей.

Доходы 15 субъектов Российской Федерации сформированы за счет безвозмездных поступлений более чем на 50 %. Количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, увеличивается с 69 в 2011 году до 72 в 2012-2014 годах.

**5.** Сохраняется значительная дифференциация в социально-экономическом развитии регионов.

Основную сумму (72,2 %) собранных на территориях доходов по-прежнему формируют всего 10 субъектов Российской Федерации, обладающих высоким потенциалом для развития.

Различия между 10 наиболее финансово обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации по уровню бюджетных возможностей составляют до межбюджетного выравнивания 26 раз, после - 6 раз. Разрыв между максимальным и минимальным значениями показателя бюджетной обеспеченности - 145 раз и 12 раз, соответственно.

**6.** На формирование доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации влияет крайне неравномерное распределение налоговой базы. Так, в 2010 году 41,8 % от суммы НДС, поступившей в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, собиралось на территории 5 субъектов Российской Федерации, 46,9 % поступлений от уплаты акцизов на вина, производимые на территории Российской Федерации, приходилось на 3 субъекта Российской Федерации, 77,1 % объема поступлений налога на добычу прочих полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде природных алмазов) - на 10 субъектов Российской Федерации.

**7.** В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году налоговые доходы составляли 69,1 %, неналоговые - 7,4 %, безвозмездные поступления - 22,8 %, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 0,7 процента.

В налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации 86,1 % составляют поступления от федеральных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, 13,9 % - поступления от региональных налогов и сборов.

В 2011 году структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации изменилась незначительно - доля налоговых доходов увеличилась на 1,5 %, а безвозмездные поступления сократились на 1,1 процента.

**8.** В 2010-2011 годы сохранилась тенденция усиления зависимости доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации от поступлений федеральных налогов и сборов.

В объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в указанный период доля федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, увеличилась с 86,1 % до 86,9 %, а доля региональных и местных налогов сократилась с 13,9 % до 13,1 процента.

**9.** Сохраняются диспропорции между объемом принятых регионами обязательств и располагаемыми доходами.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году составил 99559 млн. рублей, или 1,5 % доходов.

Налоговые и неналоговые доходы обеспечивают всего 75 % расходов. В 15 регионах ими обеспечено менее 50 % расходов, а в Республике Ингушетия - 9,9 %, в Чеченской Республике - 13,2 процента.

**10.** Субъекты Российской Федерации располагают ограниченными средствами для развития экономики.

Несмотря на увеличение доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемых на развитие регионов, с 18,4 % в 2010 году до 20,5 % в 2011 году, основная часть расходов (64 % консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации) по-прежнему направляется на выплаты заработной платы с начислениями, оплату коммунальных услуг, социальные выплаты, включая пенсии и пособия, обслуживание внутреннего долга, арендную плату за пользование имуществом и расходы по его содержанию.

**11.** Государственный внутренний долг субъектов Российской Федерации по сравнению с началом 2011 года сократился на 2,5 % и по состоянию на 1 ноября 2011 года составил 1068157,6 млн. рублей. Расходы на его обслуживание составили 51084,6 млн. рублей (0,9 % доходов консолидированных бюджетов).

**12.** Действующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации не создает стимулов для экономического развития регионов, в том числе в получении дополнительных доходов.

В результате перераспределения средств положительные тенденции в наращивании ВРП в ряде крупных регионов не приводят к соответствующим изменениям в бюджетной обеспеченности.

**13.** Законодательство Российской Федерации не содержит понятий и терминов «доходная база», «доходный потенциал», «собственные доходы», которые являются ключевыми показателями в комплексе мер, направленных на решение задачи укрепления доходной части бюджетов.

Отнесение статьей 47 Бюджетного кодекса к составу собственных доходов бюджетов, помимо налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений, за исключением субвенций, приводит на практике к противоречивому применению понятия «собственные доходы» в документах и материалах органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

**14.** В законодательстве отсутствует четкое и однозначное понятие «налоговая льгота». Определение, данное в статье 56 Налогового кодекса, позволяет понятие «льготы» (преференции и стимулирующие механизмы) толковать достаточно широко и распространять его на установленные Налоговым кодексом особенности определения налоговой базы или применения различных ставок и коэффициентов в отношении ряда налогов, по которым формально льготы не

предоставляются. Так, Минфином России и ФНС России в рамках работы по согласованию перечня налоговых льгот и преференций, подлежащих мониторингу по 2010 году, установлены 242 позиции.

**15.** Постоянное внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательства, сокращающее, в том числе, региональные и местные налоги, негативно отражается на доходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вывод из доходной части региональных бюджетов доходов от игорного бизнеса без соответствующей компенсации выпадающих доходов сократил число региональных и местных налогов фактически до четырех. В 2007-2008 годах доходы от налога на игорный бизнес составляли порядка 30 млрд. рублей, в 2009 году - 11 млрд. рублей, в 2010 году - всего 68 млн. рублей, из них 62 млн. рублей - в Краснодарском крае.

Поправки по изменению сроков уплаты налога на имущество физических лиц и отмене авансовых платежей по уплате земельного налога физическими лицами приведут в 2012 году к потерям по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу в сумме 3608,3 млн. рублей (расчетно).

**16.** В период 2007-2011 годов в законодательство Российской Федерации внесены изменения, расширяющие круг полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что также отрицательно сказывается на обеспечении сбалансированности консолидированных бюджетов регионов.

В указанный период субъектам Российской Федерации переданы дополнительные полномочия в области лесных отношений, жилищных отношений, обеспечения безопасности дорожного движения, а также в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

По сравнению с 2006 годом число вопросов местного значения поселения увеличилось с 30 до 37, муниципального района - с 28 до 35 и городского округа - с 35 до 42.

**17.** Сохраняется проблема уменьшения доходной базы региональных и местных бюджетов, связанная с предоставлением налоговых льгот.

В 2010 году выпадающие доходы от предоставления льгот и преференций составили 530567,4 млн. рублей, или 8,1 % доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, из них: от льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам и налогу на прибыль организаций, - 202057,3 млн. рублей (3,1 %); от убытков, уменьшающих налоговую базу за отчетный период по налогу на прибыль организаций, - 110287,4 млн. рублей (1,7 процента).

Потери от льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам и налогу на прибыль организаций, равны половине объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляемой из федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

Сумма налогов, не поступившая в консолидированные бюджеты в связи с предоставлением льгот по налогу на имущество организаций, составила за 2010 год 182974,4 млн. рублей, или 42,1 % к сумме начисленного налога; по налогу на имущество физических лиц - 12143,7 млн. рублей, или 69,5 %; по земельному налогу - 4827,4 млн. рублей, или 3,7 процента.

**18.** Потери от налоговых льгот, установленных законодательством субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в 2010 году составляли 218222,7 млн. рублей, на их долю приходилось 41,1 % всех выпадающих доходов.

**19.** Подавляющее число регионов использовали право, предусмотренное Налоговым кодексом (пункт 1 статьи 284), по установлению льгот по налогу на прибыль организаций в части изменения величины ставки налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, с 18 % до 13,5 % для отдельных категорий налогоплательщиков.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты дают основания полагать, что налоговые преференции, предоставляемые на основании пункта 1 статьи 284 Налогового кодекса, не всегда являются решающим фактором для инвестора в принятии решения об инвестициях на территории региона.

**20.** Федеральным законом от 21 июля 2011 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» на период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2017 года включительно устанавливается нулевая ставка налога в отношении кондиционных руд олова, добываемых на участках недр, расположенных полностью или частично на территории Дальневосточного федерального округа.

Учитывая установленные Бюджетным кодексом нормативы распределения доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых, в 2013-2017 годах могут возникнуть риски увеличения выпадающих доходов субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ.

**21.** Правительством Российской Федерации в полной мере не решены задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях, в части:

- изыскания возможности для повышения доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, прежде всего, за счет улучшения администрирования уже существующих налогов;

- инвентаризации и оптимизации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам (прежде всего по налогу на имущество физических лиц), расширения налоговой автономии региональных и местных властей;

- определения способов решения проблемы выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями, в том числе разработки реального плана поэтапной отмены льгот.

**22.** Отсутствие на федеральном уровне решений по вопросам разработки методики оценки эффективности налоговых льгот и преференций, утверждения критериев оценки эффективности налоговых льгот и преференций, введения в налоговую, финансовую, бюджетную, статистическую отчетность показателей, необходимых для расчета критериев эффективности налоговых льгот и преференций, привело к применению регионами различных подходов при проведении работы по инвентаризации и оптимизации налоговых льгот.

В результате механизм пополнения доходной базы бюджетов за счет отмены и оптимизации налоговых льгот в настоящее время не приносит значительных результатов и, по информации 27 субъектов Российской Федерации, дополнительные доходы составляют менее 1 % доходов консолидированных бюджетов регионов.

В 50 % субъектов Российской Федерации объемы выпадающих доходов их консолидированных бюджетов от льгот, предоставляемых региональным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в 2011 году не сокращаются, а остаются на уровне 2010 года или несколько выше.

**23.** Проблема наполнения доходной базы местных бюджетов связана в значительной степени с установлением налоговых льгот по земельному налогу, объемы которых составляют почти 40 % доходов от указанного налога. В 11 субъектах Российской Федерации суммы льгот и преференций по земельному налогу превышают объемы его поступлений, еще в 12 регионах составляют более 50 %. Почти 90 % объема льгот установлено органами местного самоуправления.

**24.** В условиях действующего законодательства потенциальным источником пополнения доходной базы регионов являются доходы от имущества: налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц, поступления от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

Вместе с тем доля указанных источников сократилась по сравнению с 2007 годом на 2,5 % и составила в 2010 году 10,2 % доходов консолидированных бюджетов регионов.

Повышение эффективности использования имущества является значительным резервом увеличения доходной базы субъектов Российской Федерации.

**25.** На федеральном уровне отсутствует достаточная и достоверная информация о количестве, характеристиках и балансовой стоимости всего имущества, принадлежащего на праве собственности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, что может отрицательно сказываться на принятии управленческих решений.

Длительное время (почти 8 лет) не решался вопрос об установлении на федеральном уровне порядка учета муниципального имущества. Использование субъектами Российской Федерации различных подходов и критериев к постановке имущества на учет не позволило обеспечить полноту и качество учета объектов имущества.

**26.** Проводимая в субъектах Российской Федерации работа по выявлению и постановке на учет ранее не учтенных объектов имущества в связи с длительностью процедур оформления и судебных исков, а также в связи с предоставлением в целях сокращения встречных финансовых потоков имущественных налоговых льгот не приносит ощутимых результатов.

По данным 44 субъектов Российской Федерации, в доходах бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований дополнительные налоговые поступления за счет этого доходного источника в большинстве случаев занимают менее 0,1 процента.

**27.** На формирование доходной базы субъектов Российской Федерации в перспективе окажет влияние реализация поставленной еще в 2002 году Президентом Российской Федерации задачи введения налога на недвижимость.

На федеральном уровне отсутствуют нормативные правовые акты в части установления единого налога на недвижимость, в субъектах Российской Федерации не завершена кадастровая оценка земель.

Следует учитывать вероятность возникновения рисков, в том числе коррупционных, связанных с администрированием налога на недвижимость, в том числе:

- раздельное налогообложение земли и имущества (например, в случае принадлежности строения и земельного участка разным собственникам);

- возможность осуществления оценки одного и того же объекта налогообложения недвижимости (особенно элитной) разными оценщиками.

**28.** Реализация субъектами Российской Федерации мер по вовлечению в оборот природных ресурсов (заготовка и использование пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений, развитие туризма и санаторно-курортной сферы) приносит незначительные доходы (менее 1 процента).

Реализацию предусмотренных мероприятий сдерживают не соответствующая требованиям современного рынка инфраструктура, недостаточная привлекательность для инвесторов, отсутствие прогнозируемой тарифной политики основных транспортных перевозчиков, недостаточный уровень сервисного обслуживания при достаточно высокой стоимости услуг.

**29.** Одним из резервов стабилизации и роста доходной базы регионов является качественное улучшение налогового администрирования, в том числе сокращение задолженности по налогам и сборам.

По состоянию на 1 января 2012 года совокупная задолженность: по федеральным налогам и сборам, администрируемым ФНС России, пеням и налоговым санкциям по ним (без учета задолженности по единому социальному налогу) составила 835203,9 млн. рублей, в том числе недоимка - 203860,5 млн. рублей; по региональным и местным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям - 142729,2 млн. рублей, в том числе недоимка - 73983,0 млн. рублей.

Из числа федеральных налогов и сборов, формирующих доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, максимальная сумма совокупной задолженности допущена по налогу на прибыль организаций. На 1 января 2012 года задол-



женность по налогу на прибыль организаций, пеням и налоговым санкциям перед бюджетной системой Российской Федерации составила 237894,9 млн. рублей.

**30.** Факторами, влияющими на качество и эффективность администрирования федеральных налогов и сборов, являются:

- «миграция» юридических лиц, механизм которой используется недобросовестными налогоплательщиками для ухода от обязанности по уплате налогов и сборов, а также затягивания времени в целях утраты налоговыми органами права на взыскание задолженности и превращения ее в безнадежную к взысканию, что создает риски недопоступления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

- несовершенство действующей системы взимания налога на добычу твердых полезных ископаемых. Отсутствие единообразия трактовки норм главы 26 Налогового кодекса, а также неопределенность некоторых ее формулировок приводит к разночтениям в правоприменении со стороны налоговых органов, налогоплательщиков и арбитражных судов и влияет на объемы поступлений доходов;

- недостатки во взаимодействии между территориальными органами ФНС России и Федерального казначейства. Например, разработка Федеральным казначейством в одностороннем порядке форматов представления информации и порядка обмена информацией для организации взаимодействия между органами Федерального казначейства и администраторами доходов.

**31.** Значительные средства в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации не поступают в результате незаконных способов налоговой оптимизации. Например, по состоянию на 1 января 2011 года количество организаций, не представляющих отчетность в налоговые органы г. Москвы более года, составляет 541,6 тыс. единиц; количество организаций, представляющих «нулевую» отчетность, - 41,4 тыс. единиц. Имеются существенные основания большую часть указанных организаций квалифицировать как фирмы-«однодневки», созданные исключительно с целью уклонения от уплаты налогов в бюджеты бюджетной системы.

По данным УФНС России по г. Москве, в ходе проведения выездных налоговых проверок были выявлены нарушения в части применения налогоплательщиками схем ухода от налогообложения посредством фирм-«однодневок», по результатам которых в 2010 году к уплате в бюджет дополнительно начислено налогов, пени и штрафов в сумме 30,3 млрд. рублей. Анализ результативности указанных налоговых проверок, проведенных Счетной палатой, показал низкую вероятность взыскания доначисленных платежей.

**32.** На наполнение доходной базы субъектов Российской Федерации в регионах с крупной сырьевой базой и развитой промышленностью все большее влияние оказывает деятельность крупнейших налогоплательщиков и организаций, входящих в вертикально интегрированные компании и расположенных на их территориях. Применяемый ВИК механизм трансфертного ценообразования

снижает налогооблагаемую базу и переводит финансовые потоки из регионов размещения производства в другие регионы.

Особенно указанные схемы сказываются на объеме доходов от уплаты налога на прибыль организаций.

Результаты проверок Счетной палаты свидетельствуют, что размер прибыли хозяйствующих субъектов является показателем, который в рамках бухгалтерской отчетности может подвергаться значительным изменениям.

При этом налоговая база по налогу на прибыль организаций в результате использования трансфертного ценообразования обладает значительной мобильностью. В 2010 году доходы от уплаты налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет г. Москвы составили 441,9 млрд. рублей, или 29,1 % доходов в целом по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации по указанному налогу, в связи с тем, что в этом субъекте Российской Федерации, как правило, сосредоточены многие головные компании крупных российских холдингов.

Финансово-экономические обоснования вступивших в силу с 2012 года федеральных законов, направленных на совершенствование принципов определения цен для целей налогообложения и создающих юридические основания для формирования консолидированных групп налогоплательщиков, не содержат оценок влияния вносимых изменений на поступления доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

**33.** Статистическая налоговая отчетность ФНС России широко используется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Вместе с тем не устранены проблемы, связанные с использованием и сопоставлением статистической налоговой отчетности и официальной статистической информации при прогнозировании и анализе фактического поступления доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так как в рамках подготовки соответствующей отчетности (информации) используются различные данные, применяются разные методики, и для каждого вида отчетности (информации) предусмотрена своя периодичность представления.

**34.** Для решения задачи усиления сбалансированности и повышения устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо повышать эффективность использования внутренних резервов регионов, прежде всего, за счет развития их экономик, наращивания инфраструктуры и создания конкурентной среды путем активного внедрения в субъектах Российской Федерации модернизации и инновационных технологий во всех сферах.

Объективно оценивая ситуацию, можно констатировать, что в ближайшей перспективе существенного увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за счет имеющихся внутренних резервов не произойдет.

Исходя из этого, назрела необходимость рассмотрения вопросов изменения схем и механизмов межбюджетных отношений в части:

- расширения числа налогов и сборов, закрепленных за региональными и местными бюджетами на постоянной основе;
- в целях стимулирования регионов установления на длительную перспективу нормативов отчислений или размеров ставок федеральных налогов и сборов для зачисления доходов в региональные бюджеты;
- сокращения числа предоставляемых субсидий и субвенций за счет ускорения перехода к предоставлению консолидированных субсидий и «единой субвенции».

### **Предложения**

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия:

- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А.В. ФИЛИПЕНКО**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**И.В. ВАСИЛЬЕВ**