

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«5» февраля 2014 г.

№ ОМ-26/13-01

## ОТЧЕТ

### о результатах экспертно-аналитических мероприятий по итогам 9 месяцев 2013 года:

«Мониторинг исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации»;

«Мониторинг достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (с учетом результатов экспертно-аналитического мероприятия по пункту 2.4.7.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год)»;

«Мониторинг недопоступления налога на прибыль организаций в связи с вступлением в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 15 января 2014 г. № 1К (947), п. 1)

**1. Основание для проведения мероприятия:** пункты 2.5.8, 2.5.8.1, 2.5.8.2, 2.5.8.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

**2. Предмет мероприятия:** формирование и использование государственных средств, законодательное регулирование и деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, влияющая на исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**3. Цели мероприятия:** проанализировать динамику и тенденции, складывающиеся в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе в части:

3.1) исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

3.2) достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

3.3) недопоступления налога на прибыль организаций в связи с вступлением в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков».

**4. Объекты мероприятия:** Министерство финансов Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, государственная корпорация – Фонд

содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

**5. Исследуемый период:** 9 месяцев 2013 года, при необходимости другие периоды.

**6. Сроки проведения мероприятия** - с 22 июля 2013 года по 18 апреля 2014 года.

### **7. Результаты мероприятий:**

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах» отмечено, что очередной финансовый год станет важным этапом формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и поставлена задача исключения рисков несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в результате изменений в разграничении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в текущем году осуществляется в рамках последнего года реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года.

Принятие стратегических документов – государственных программ «Региональная политика и федеративные отношения» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р, код 033), «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р, код 036) явилось важным решением в области региональной политики. Однако они не в полной мере отразили комплекс проблем межбюджетных отношений и обеспечили реализацию задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации.

В изменившихся условиях функционирования экономики субъектов Российской Федерации (в том числе вступления России в ВТО), перехода к программно-целевому методу бюджетного планирования, а также в условиях решения задачи безусловного исполнения положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года назрела необходимость совершенствования сложившейся системы межбюджетных отношений.

Итоги исполнения консолидированных бюджетов регионов в 2013 году станут отправной точкой для решения в 2014 году задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах».

Мониторинг и анализ состояния доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – важнейшая составная часть деятельности Счетной палаты Российской Федерации, которая ежегодно осуществляется в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Данный отчет является продолжением этой работы и отражает итоги исполнения и проблемы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, складывающиеся в течение 9 месяцев 2013 года.

В отчете приведены результаты мониторингов, проведенных в 2013 году Счетной палатой Российской Федерации по поручению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

При подготовке отчета использованы материалы, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2013 году, а также базы данных Счетной палаты Российской Федерации.

В отчете применялись следующие сокращения:

Бюджетный кодекс Российской Федерации – Бюджетный кодекс;

Налоговый кодекс Российской Федерации – Налоговый кодекс;

Градостроительный кодекс Российской Федерации – Градостроительный кодекс;

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» – Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ;

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

Федеральный закон от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» – Федеральный закон от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ;

Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 269-ФЗ «О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» – Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 269-ФЗ;

Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» – Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ.

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

### **7.1. Мониторинг исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации**

*Цель. Проанализировать динамику и тенденции, складывающиеся в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в части исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.*

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе – сентябре 2013 года отражают тенденцию замедления экономического роста в регионах, а также нестабильность и неустойчивость исполнения бюджетов субъектов российской Федерации и муниципальных образований.

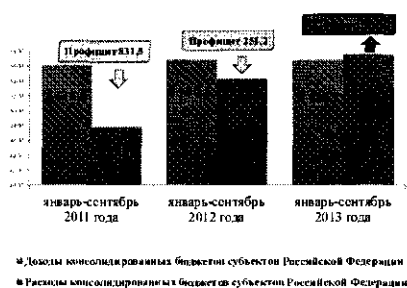
На фоне наблюдаемого роста налоговых доходов и сокращения безвозмездных поступлений общий объем доходов консолидированных бюджетов регионов практически не увеличился по сравнению с соответствующим периодом 2012 года, а размер профицита устойчиво сокращался и по итогам девяти месяцев 2013 года отмечен дефицит в объеме 73,8 млрд. рублей.

В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с соответствующим периодом 2012 года сократилась на 1,4 процентного пункта и составила 32,7 %.

Проблемы исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вытекают из исполнения составляющих их доходов и расходов.

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

Согласно прогнозной оценке Минфина России, сделанной при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации должны были составить в 2013 году 8 562,9 млрд. рублей, расходы – 8 686,1 млрд. рублей, дефицит – 123,2 млрд. рублей. При формировании соответствующего проекта на 2014 год указанные доходы в 2013 году должны составить 8 592,7 млрд. рублей, расходы – 8 786,7 млрд. рублей, дефицит – 194 млрд. рублей.



1.1. По итогам 9 месяцев 2013 года исполнение сложилось по доходам в сумме 5 684,2 млрд. рублей, по расходам – 5 758,0 млрд. рублей. Дефицит составил 73,8 млрд. рублей.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не увеличились и остались практически на уровне соответствующего периода 2012 года, их сокращение наблюдалось в 31 субъекте Российской Федерации (в 2012 году – в 23 субъектах). Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации приведено в приложении 2 к настоящему отчету.

Значительное сокращение доходов наблюдалось в Республике Мордовия (на 21,9 % при росте в соответствующем периоде 2012 года по сравнению с 2011 годом на 25,9 %), в Тюменской области (на 28,6 % и на 5,7 % соответственно).

Расходы увеличились на 5,9 %, увеличение отмечено в 75 субъектах Российской Федерации.

## 1.2. Изменение доходов и расходов в 2013 году приведено в таблицах 1 и 2.

Таблица 1

(в % к соответствующему периоду прошлого года)

	9 месяцев		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Темпы роста (снижения) доходов, расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации			
Доходов	116,7	101,3	99,97
в том числе:			
налоговых и неналоговых	118,3	105,9	102,1
доля в доходах	76,1	79,6	81,2
из них – налоговые	118,0	106,5	101,5
доля в доходах	69,3	72,9	74,0
безвозмездных поступлений	112,5	88,8	91,8
доля в доходах	23,3	20,4	18,8
Расходов	110,1	113,6	105,9

Таблица 2

(в % к соответствующему периоду 2012 года)

	3 мес.	6 мес.	9 мес.
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	100,0	94,8	99,97
в том числе:			
налоговые и неналоговые	105,3	98,4	102,1
из них налоговые	104,0	97,4	101,5
безвозмездные поступления	81,8	81,3	91,8
Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	106,5	105,6	105,9
Дефицит (-), профицит (+), млрд. рублей	193,8	5,2	- 73,8

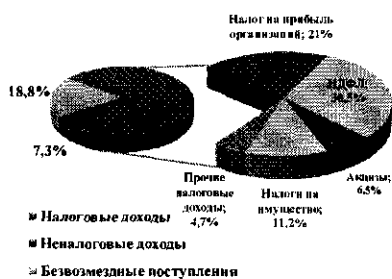
Темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации устойчиво сокращались.

На фоне структурных сдвигов в сторону налоговых доходов наблюдается устойчивое сокращение их темпов роста и снижение безвозмездных поступлений.

Темпы снижения налоговых доходов опережают темпы сокращения расходов.

В течение года наблюдается заметное снижение темпов роста налоговых доходов по сравнению с соответствующими периодами прошлого года и нарастание напряженности в сбалансированности бюджетов. С дефицитом исполнены бюджеты 58 регионов (в 2012 году – 28).

1.3. В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наибольший удельный вес принадлежит налоговым и неналоговым доходам (81,2 %).



По сравнению с соответствующим периодом 2012 года их объем увеличился на 2,1 % и составил 4 617,2 млрд. рублей.

1.3.1. Налоговый потенциал субъектов Российской Федерации значительно дифференцирован в зависимости от уровней социально-экономического развития. Исполнение

налоговых доходов в разрезе субъектов Российской Федерации приведено в приложении 3 к настоящему отчету.

По итогам 9 месяцев 2013 года налоговые доходы увеличились на 1,5 % и составили 4 204,2 млрд. рублей (таблица 3).

Таблица 3

	9 мес. 2011 г.			9 мес. 2012 г.			9 мес. 2013 г.		
	млрд. рублей	в % к 2010 г.	доля в налоговых доходах, %	млрд. рублей	в % к 2011 г.	доля в налоговых доходах, %	млрд. рублей	в % к 2012 г.	доля в налоговых доходах, %
Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	3 890,2	118,0	100	4 143,6	106,5	100	4 204,2	101,5	100
из них налог на:									
прибыль организаций	1 511,7	130,4	38,9	1 444,9	95,6	34,9	1 196,0	82,8	28,4
доходы физических лиц	1 377,9	111,0	35,4	1 565,4	113,6	37,8	1 734,2	110,8	41,2

На долю налоговых доходов приходится 74 % доходов консолидированных бюджетов регионов.

Выше среднего показателя по стране доля налоговых доходов в 31 субъекте Российской Федерации.

Наибольшие значения – в Пермском крае (84,1 %), Калужской (81 %), Московской (82,5 %), Самарской (83,6 %), Свердловской (82,5 %), Тюменской (82,3 %), Ярославской (81,4 %) областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (87,5 %), городах Москве (88,1 %) и Санкт-Петербурге (80,1 %).

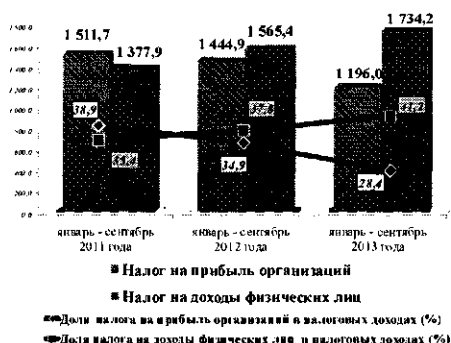
Наименьшие значения – в Республике Ингушетия (14,5 %), Республике Тыва (20,7 %), Республике Алтай (25,1 %), Республике Дагестан (26,2 %), Кабардино-Балкарской Республике (35,5 %), Карачаево-Черкесской Республике (32 %), Чеченской Республике (17,1 %), Камчатском крае (31,7 %).

Темпы роста налоговых доходов значительно замедлились, в основном из-за сокращения поступлений от налога на прибыль организаций (вопрос представлен отдельным мониторингом).

1.3.2. Замедление темпов экономического роста, изменения налогового законодательства привели в 2013 году к заметному снижению поступлений налога на прибыль организаций (на 17,2 % по сравнению с 9 месяцами 2012 года). Сокращение произошло в 69 субъектах Российской Федерации, из них в 21

регионе – на 30 и более процентов. Поступления налога на прибыль организации по субъектам Российской Федерации отражены в приложении 4 к настоящему отчету.

Наиболее значительно указанные поступления сократились в Республике Ингушетия (на 53,3 %), Республике Карелия (на 60,1%), Республике Хакасия (на 42,1 %), Чеченской Республике (на 42,4 %), в Вологодской (на 44,7 %), Новгородской (на 44,6 %) и Тамбовской (на 40,2 %) областях, Камчатском крае (на 41,8 %), Чукотском (на 50,1 %) и Ямало-Ненецком (на 55,9 %) автономных округах.



1.3.3. Поступления доходов от уплаты налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) в январе – сентябре 2013 года увеличились на 10,8 % (в соответствующем периоде 2012 года – на 13,6 %). Увеличение сложилось во всех субъектах Российской Федерации, за исключением Республики Калмыкия (снижение на 64 % в связи с тем, что в 2012 году был разовый крупный платеж) и Кабардино-Балкарской Республики (на 1,6 %).

Рост поступлений налога на доходы физических лиц обеспечивается в основном за счет роста в указанный период среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (113,0 % к январю – сентябрю 2012 года).

1.4. Доля региональных и местных налогов (налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, транспортного налога, земельного налога и налога на имущество физических лиц) в структуре налоговых доходов по сравнению с январем – сентябрем 2012 года увеличилась на 1,8 процентного пункта и составила 15,2 %. Общая сумма указанных поступлений составила 637,8 млрд. рублей, из них 456,8 млрд. рублей (71,6 %) – поступления по налогу на имущество организаций. Поступление от региональных и местных налогов в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в приложении 5 к настоящему отчету.

Поступления по налогу на имущество физических лиц увеличились на 28,1 %, по налогу на имущество организаций – на 15,5 %, транспортному налогу – на 17,2 %, земельному налогу – на 11,1 %.

Наиболее значительны доходы, поступающие по региональным и местным налогам, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (26,2 %) и Ямало-Ненецком автономном округе (35,9 %).

1.5. Неналоговые доходы в анализируемом периоде увеличились на 8,7 % и составили 413,0 млрд. рублей (7,3 % доходов консолидированных бюджетов регионов). По сравнению с соответствующим периодом 2012 года их объемы сократились в 28 регионах.

Наибольшая доля неналоговых доходов в доходах консолидированных бюджетов сложилась в Республике Коми (11,6 %), Кемеровской (12,8 %) и Сахалинской (21,3 %) областях.

Основной объем неналоговых доходов сформировался за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (48,2 %), а также доходов от продажи материальных и нематериальных активов (22,7 %).

1.6. Объем безвозмездных поступлений в январе – сентябре 2013 года сократился на 8,2 % и составил 1 067,0 млрд. рублей. Их удельный вес в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 18,8 % (в соответствующем периоде 2012 года – 20,4 %).

В структуре безвозмездных поступлений основная доля (1 048,2 млрд. рублей, или 98,2 %) принадлежит безвозмездным поступлениям от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые сократились по сравнению с соответствующим периодом 2012 года на 6,9 %.

В общем объеме безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 1 033,0 млрд. рублей, или 98,5 %, – это межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

В текущем году сохраняется высокая зависимость региональных и местных бюджетов от федерального бюджета.

В соответствии с приказом Минфина России от 30 ноября 2012 г. № 456 в 2013 году насчитывается всего 3 субъекта Российской Федерации (г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ), в которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и которые не подлежали ограничению, установленным статьей 130 Бюджетного кодекса. В 2011 году таких регионов было 5 (кроме названных еще Тюменская область и г. Санкт-Петербург).

В 7 субъектах Российской Федерации расчетная указанная доля превышает 60 %. Это – Республика Алтай (72,2 %), Республика Дагестан (72,6 %), Республика Ингушетия (84,7 %), Республика Тыва (78,2 %), Чеченская Республика (82,4 %), Карачаево-Черкесская Республика (66,4 %) и Камчатский край (66,5 %).

В составе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета 42 % (440 млрд. рублей) составили дотации. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года они увеличились на 16,5 %.

Количество получателей дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета увеличилось и составило в 2013 году 73 (в 2012 году 72).

## **Вопрос 2. Анализ тенденций и проблем формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

Анализ динамики доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации позволил выявить основную тенденцию, складывающуюся в ходе их исполнения, – это рост проблем с наполнением доходной базы регионов и обеспечением их расходных обязательств и снижение устойчивости региональных и местных бюджетов.

2.1. Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации устойчиво снижалась (таблица 4).



Таблица 4  
(в %)

	Январь-сентябрь		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Обеспеченность расходов доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	117,4	104,6	98,7
Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	94,5	87,2	83,5
Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета г.Москвы)	88,0	84,2	79,7

По итогам января – сентября 2013 года за счет поступивших налоговых и неналоговых доходов могли обеспечить расходы без учета субвенций всего 6 субъектов Российской Федерации: Ленинградская (100,7 %), Московская (108,4 %), Сахалинская (110,6 %) области, города Москва (100,6 %) и Санкт-Петербург (106,4 %), Ненецкий автономный округ (106,5 %). Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами в разрезе субъектов Российской Федерации приведена в приложении 6 к настоящему отчету.

Менее половины суммы расходов без учета субвенций обеспечивается налоговыми и неналоговыми доходами в 12 регионах: в Республике Алтай (31,2 %), Республике Дагестан (32,5 %), Республике Ингушетия (17,2 %), Республике Калмыкия (41,9 %), Республике Северная Осетия – Алания (48,8 %), Республике Тыва (22,6 %), Чеченской Республике (21,9 %), Кабардино-Балкарской Республике (46,4 %) и Карачаево-Черкесской Республике (39,0 %), в Камчатском крае (38,3 %), Чукотском автономном округе (46,1 %) и в Еврейской автономной области (49,2 %).

Указанная тенденция приводит к тому, что субъекты Российской Федерации направляют свои доходы на обеспечение текущих, в первую очередь социально значимых расходов, что, соответственно, негативно влияет на возможность софинансирования расходов инвестиционного характера. Доля расходов, направляемых на увеличение стоимости основных средств и материальных запасов, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов продолжает сокращаться. В январе – сентябре 2013 года она составила 10,6 % (в 2012 году – 12,3 %). Сокращение произошло в 50 субъектах Российской Федерации.

Доля расходов капитального характера значительно увеличилась в Республике Калмыкия (с 10,1 % до 14,9 %), Кабардино-Балкарской Республике (с 12,6 % до 16,5 %), Республике Тыва (с 5,1 % до 13,1 %), Новгородской области (с 7,8 % до 12,6 %), Сахалинской области (с 18,1 % до 22,8 %), Еврейской автономной области (с 10,9 % до 19,5 %).

2.2. Существенная часть налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (5,4 %) формируется за счет акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и

карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации. Указанные доходы по сравнению с 9 месяцами 2012 года увеличились на 7,8 % и составили 225,6 млрд. рублей.

В 2013 году наметилась тенденция снижения (по сравнению с планируемым объемом) поступлений от указанных налогов, являющихся источником формирования региональных дорожных фондов.

В среднем по 73 субъектам Российской Федерации (представившим прогнозные планы) годовой план по итогам 9 месяцев был исполнен в 2012 году на 74,7 %, в 2013 году – на 68,3 %.

В Брянской области по итогам 9 месяцев 2012 года в консолидированные бюджеты поступило 88,9 % годового плана, в 2013 году – 62,9 %, в Республике Адыгея – 96,5 % и 60,4 %, в Республике Бурятия – 87,2 % и 66,9 %, Чувашской Республике 75,6 % и 61,6 %, Приморском крае – 81,7 % и 65,6 %, в Калининградской области – 78,8 % и 65,6 %, Липецкой области – 79,4 % и 63,8 %, Самарской области – 77,2 % и 63,0 %, в Свердловской области – 74,1 % и 63,8 % соответственно.

Причина – установление пониженных ставок акцизов на нефтепродукты 4 и 5-го классов с целью стимулирования предприятий к производству высококачественных сортов бензина, что в результате привело к увеличению в структуре облагаемого оборота доли бензина 4 и 5-го классов, облагаемых налогом по более низкой ставке.

2.3. В 2013 году сохраняется тенденция централизации средств в федеральном бюджете, которая отражена в таблице 5.

Таблица 5

	9 месяцев 2011 г.	9 месяцев 2012 г.	9 месяцев 2013 г.
Доля собранных на территориях средств, поступивших в федеральный бюджет, в %	66,3	67,3	67,4
без учета г. Москвы	49,4	52,4	53,6
Доля собранных на территориях средств, оставшихся в субъектах Российской Федерации, в %	33,7	32,7	32,6
без учета г. Москвы	50,6	47,6	46,4
Количество субъектов Российской Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более 50 % собранных средств, шт.	14	16	16

В январе – сентябре 2013 года более половины собранных на территориях регионов доходов перечислили в федеральный бюджет Республика Башкортостан (51,4 %), Республика Татарстан (57,5 %), Республика Коми (59,9 %) и Удмуртская Республика (63,4 %), Красноярский (58,7 %) и Пермский края (56,0 %), Калининградская (64,6 %), Ленинградская (55,6 %), Оренбургская (67,2 %), Самарская (53,7 %), Саратовская (50,1 %), Томская (70,8 %) области, Ненецкий автономный округ (78,7 %), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (90,1 %), Ямало-Ненецкий автономный округ (81,2 %) и г. Москва (84,4 %). Перераспределение собранных средств между федеральным бюджетом и региональным и местными бюджетами приведено в приложении 7 к настоящему отчету.

Кроме них к 50-процентному барьеру приближаются Омская (46,1 %), Рязанская (49,8 %), Сахалинская (47,0 %) и Тюменская (46,4 %) области, г. Санкт-Петербург (48,5 %).

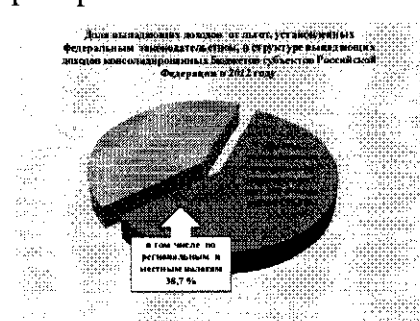
2.4. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» от 29 июня 2011 года ставилась задача систематизации действующих льгот и их оценки на предмет согласованности и проблем администрирования, а также выявления тех налоговых льгот, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций.

Предоставление налоговых льгот и преференций по отдельным налогам и сборам, устанавливаемых как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях, продолжает оказывать влияние на доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В связи с этим Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации неоднократно рекомендовалось Правительству Российской Федерации продолжить работу по сокращению установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льгот по региональным и местным налогам и разработать механизм ежегодной компенсации снижения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением льгот, устанавливаемых частью второй Налогового кодекса Российской Федерации, по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, ускорить разработку методики оценки эффективности льгот, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Вместе с тем указанные механизм и методика до настоящего времени не разработаны.

Кроме того, в законодательстве Российской Федерации отсутствует определение понятия «налоговая преференция», не определены четкие критерии разграничения понятий «налоговая льгота» и «налоговая преференция».



Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате предоставления льгот, установленных федеральным, региональным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в 2012 году составили 663,3 млрд. рублей, или 8,2 % доходов консолидированных бюджетов регионов (приложение 8 к настоящему

отчету).

Потери от льгот, установленных федеральным законодательством, в 1,5 раза превышали потери от льгот, предоставленных региональным законодательством и органами местного самоуправления. В отдельных субъектах Российской Федерации превышение значительно.



В 15 субъектах Российской Федерации отмечено преобладание объемов выпадающих доходов от льгот, установленных региональным законодательством и органами местного самоуправления, над объемами потерь консолидированных бюджетов регионов в связи с предоставлением льгот федеральным законодательством.

Так, в Республике Мордовия объем потерь от льгот, установленных региональным законодательством и органами местного самоуправления, превышал объем выпадающих доходов от льгот, установленных федеральным законодательством, в 1,5 раза, в Кабардино-Балкарской Республике – почти в 2 раза, в Чеченской Республике – в 5 раз, в Воронежской области – в 2,6 раза, в Калужской области – в 2,4 раза в Тюменской области – в 1,8 раза, в Ненецком автономном округе – в 4 раза и в Чукотском автономном округе – в 1,5 раза.

2.4.1. Почти 60 % общего объема выпадающих доходов составляют выпадающие доходы от предоставления налоговых льгот, установленных федеральным законодательством. Их объем составил 393,7 млрд. рублей. Информация о выпадающих доходах субъектов Российской Федерации от предоставления налоговых льгот, установленных федеральным законодательством, представлена в приложении 9 к настоящему отчету.

Для сравнения – это почти 70 % предоставляемой из федерального бюджета субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В 27 регионах суммы выпадающих доходов превышают дотацию (в Красноярском крае, Калининградской, Липецкой и Свердловской областях в 10 – 15 раз, в Республике Коми, Краснодарском крае, Белгородской, Вологодской, Калужской, Кемеровской, Новгородской, Нижегородской и Ярославской областях в 3 – 6 раз).

По отношению к доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации потери от льгот, установленных федеральным законодательством, составили 5 % (в Пермском крае – 15,6 %, Амурской области – 9,0 %, Калининградской области – 12,1 %, Ленинградской области – 11,9 %, Сахалинской области – 26,4 %, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре – 8,8 %, Ямало-Ненецком автономном округе – 14,3 %).

2.4.1.1. В структуре указанных выпадающих доходов 58 % приходится на выпадающие доходы по налогу на имущество организаций.

Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ с 1 января 2013 года отменена предусмотренная статьей 381 Налогового кодекса льгота в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов.

Одновременно с отменой льготы статья 380 Налогового кодекса дополнена пунктом 3, согласно которому налоговые ставки, определяемые законами субъектов Российской Федерации в отношении указанных объектов налогообложения, не могут превышать в 2013 году ставки 0,4 %, в 2014 году – 0,7 %, в 2015 году – 1 %, в 2016 году - 1,3 %, в 2017 году - 1,6 %, в 2018 году - 1,9 %.

Анализ предварительной оценки выпадающих доходов субъектов Российской Федерации в 2013 году показал снижение потерь по налогу на имущество организаций на 26 % в целом по стране. В Рязанской, Саратовской и Ярославской областях прогнозируется снижение выпадающих доходов по указанному налогу по итогам 2013 года на 37 %, в Республике Мордовия, Хабаровской крае, Смоленской области – на 30 %, Курганской области - на 28 %, в Нижегородской области – на 26 %.

2.4.1.2. Потери консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году в результате установленных федеральным законодательством льгот по налогу на прибыль организаций составили 138,1 млрд. рублей, или 21 % общего объема выпадающих доходов.

Объем потерь включает:

суммы недопоступления налога на прибыль организаций в связи с уменьшением налоговой базы (статья 283 Налогового кодекса);

суммы недопоступления налога на прибыль организаций - резидентов технико-внедренческой особой экономической зоны, а также организаций - резидентов туристско-рекреационных особых экономических зон (пункты 6 и 7 статьи 288.1 и пункты 1.2 и 5.1 статьи 284 Налогового кодекса);

суммы недопоступления налога на прибыль организаций – участников Особой экономической зоны при осуществлении ими хозяйственной деятельности на территории Особой экономической зоны и в пределах Магаданской области (в части прибыли, инвестируемой в развитие производства и социальной сферы на территории Магаданской области) (статья 5 Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»).

В структуре указанных потерь основную часть (97 %) занимают выпадающие доходы, связанные с недопоступлением налога в связи с уменьшением налоговой базы на сумму убытка или части убытка, которые составили в 2012 году 134,4 млрд. рублей. Сумма убытка или части убытка, уменьшающего налоговую базу за 2012 год, составила 672,0 млрд. рублей.

Предварительная оценка показала, что в 2013 году потери ожидаются не ниже уровня 2012 года.

2.4.1.3. Выпадающие доходы по земельному налогу в 2012 году составляли 9,5 млрд. рублей. По предварительной оценке, в 2013 году зафиксировано снижение указанных выпадающих доходов на 8 % в целом по стране.

Объем потерь по налогу на имущество физических лиц в 2012 году составлял 18,1 млрд. рублей (в основном за счет освобождения от уплаты налога пенсионеров). По предварительной оценке, в 2013 году отмечено снижение на 2 %.

2.4.2. Выпадающие доходы от льгот, установленных региональным законодательством, составляли в 2012 году 208,5 млрд. рублей, или 31,4 % общего объема выпадающих доходов. Информация об объемах выпадающих доходов субъектов Российской Федерации от льгот, установленных региональным законодательством, приведена в приложении 10 к настоящему отчету.

В их структуре (без учета потерь бюджета города Москвы, которые составили 27 % общего объема потерь) 46 % потерь приходится на 11 субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Пермский край, Воронежская, Иркутская, Ленинградская, Оренбургская, Свердловская, Тюменская области, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Отношение выпадающих доходов от льгот, установленных региональным законодательством, к доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 года составило 2,6 % (в Пермском крае – 6,7 %, Воронежской области – 5 %, Калужской области – 6 %, Ленинградской области – 5,7 %, Оренбургской области – 6,1 %, Ханты-Мансийском автономном округе-Югре – 12,2 %).

2.4.2.1. Основная доля потерь (66,9 %) приходится на потери от льгот, предоставляемых по налогу на имущество организаций.

В ряде регионов основной объем льгот распространяется на имущество бюджетных, автономных и казенных региональных учреждений, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, финансируемых из региональных и местных бюджетов. Эффективность предоставления льгот указанным категориям налогоплательщиков заключается в исключении встречных финансовых потоков.

В 2013 году предполагается увеличение объема выпадающих доходов по налогу на имущество организаций на 3 %, в основном за счет предоставления льгот инвесторам, реализующим приоритетные и особо значимые инвестиционные проекты на территории субъектов Российской Федерации. Увеличение прогнозируется в Ульяновской области (в 3,5 раза), в Ростовской области (в 1,7

раза), Волгоградской области (в 1,6 раза), Нижегородской области (в 1,5 раза), Краснодарском крае (в 1,4 раза), Ленинградской области (в 1,3 раза).

2.4.2.2. Объем выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций в 2012 году составлял 63,1 млрд. рублей, или 30,2 % потерь от льгот, установленных региональным законодательством.

По предварительной оценке, в 2013 году могут возрасти потери в Нижегородской области (в 3,6 раза), Самарской области (в 2 раза), Ростовской области (в 2,3 раза).

Также в 2013 году могут возрасти потери от льгот, предоставляемых по транспортному налогу.

2.5. В 2013 году субъекты Российской Федерации отмечают еще одну проблему, негативно влияющую на наполнение доходной базы регионов. Это – проблема снижения предпринимательской активности предприятий малого и среднего бизнеса.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» с 1 января 2013 года увеличен более чем в два раза размер фиксированного страхового взноса (с 17 до 32 тыс. рублей) по обязательному пенсионному страхованию для индивидуальных предпринимателей (далее – ИП). В результате в ряде субъектов Российской Федерации количество ИП и поступления доходов от субъектов малого предпринимательства сократились.

Так, по итогам 9 месяцев 2013 года поступления от субъектов малого предпринимательства в Белгородской области сократились на 247 млн. рублей, во Владимирской области – на 46 млн. рублей, Кировской области – на 28 млн. рублей.

Во Владимирской области прекратили свою деятельность и снялись с учета 6 800 предприятий, в Кировской области – 6 493 предприятия, в Республике Бурятия – 4 133 предприятия, в Томской области – более 4 000 предприятий, в Калининградской области – 2 872 предприятия, в Брянской области – 7 557 предприятий.

В Республике Тыва прекратили свою деятельность 1 545 предприятий. Наибольшее сокращение коснулось сфер розничной торговли и пассажирских перевозок.

Еще одна проблема – перерегистрация налогоплательщиков в другие регионы. В Омской области за 9 месяцев 2013 года 323 предприятия было снято с налогового учета, поступления по которым за 2012 год составляли около 200,0 млн. рублей (0,4 % доходов консолидированного бюджета области).

2.6. Одним из факторов, влияющих на увеличение доходной базы региональных и местных бюджетов, является погашение задолженности прошлых лет по региональным и местным налогам и сборам.

Несмотря на принимаемые в регионах меры, в 2012 году указанная задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по сравнению с 2011 годом увеличилась на 0,5 млрд. рублей и по состоянию на 1 января 2013 года составила 143,2 млрд. рублей,

или 2,2 % налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что на 0,2 процентного пункта ниже аналогичного показателя за 2011 год. При этом задолженность по региональным налогам и сборам составила 102,5 млрд. рублей и по местным налогам и сборам – 40,7 млрд. рублей.

2.7. В ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2013 году, отмечались недостатки в работе органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по осуществлению расходных обязательств.

В частности, проверка отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 июня 2013 г. № 30К (921)), показала, что в нарушение условий заключенных соглашений в 2012 году не обеспечено своевременное согласование плана по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов (Камчатский край), повышение доли расходов, осуществляемых в рамках целевых программ (Республика Калмыкия и Республика Тыва, Камчатский край); представление и согласование с Минфином России графика поэтапного доведения размера платежей населения за жилищно-коммунальные услуги до установленного уровня (Камчатский край); отсутствие просроченной кредиторской задолженности муниципальных образований (Республика Тыва, Камчатский край); снижение уровня государственного долга (Республика Алтай); уменьшение недоимки по региональным и местным налогам (Республика Алтай, Республика Калмыкия, Камчатский край).

В 2012 году всеми высокодотационными регионами (за исключением Республики Алтай) не были в полном объеме исполнены принятые публичные нормативные обязательства бюджета, уровень исполнения которых по консолидированному бюджету в Республике Калмыкия составил 96 %, в Республике Тыва – 82 % и в Камчатском крае – 92,9 %.

Комплексная проверка соблюдения законодательства, эффективного и целевого использования бюджетных средств, государственного и муниципального имущества в Челябинской области (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 8 апреля 2013 г. № 16К (907)) выявила нарушения при расходовании средств и неэффективные расходы: в сумме 658,1 млн. рублей, которые были направлены на выполнение расходов областного бюджета, не подлежащих исполнению за счет целевых видов доходов, являющихся источником формирования дорожного фонда; неиспользование в течение длительного времени бюджетных кредитов из федерального бюджета в сумме 396,0 млн. рублей, полученных на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования.



Комплексная проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса, а также эффективного и целевого использования межбюджетных трансфертов в Костромской области (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 31 мая 2013 г. № 26К (917) показала, что в нарушение инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н, в составе баланса городского округа Костромы на начало 2012 года не отражена дебиторская задолженность по счету «Расчеты по кредитам, займам (ссудам)» в сумме 8,3 млн. рублей.

Комплексная проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса, эффективного и целевого использования межбюджетных трансфертов, а также проверка исполнения бюджетов монопрофильных муниципальных образований в Курской области (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 12 июля 2013 г. № 33К (924), п. 4) установила, что без соблюдения принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса, осуществлены расходы на общую сумму 60,6 млн. рублей (направление средств на разработку проектной документации, которая осталась невостребованной, на строительство пяти невостребованных объектов, на оплату судебных расходов по решениям судов г. Москвы и Курской области).

2.8. В целях повышения устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне принимаются определенные меры, направленные на повышение в их структуре доли налоговых и неналоговых доходов.

2.8.1. Анализ информации Минфина России показал, что в числе мер, реализуемых и предусматриваемых в 2013 – 2014 годах:

поэтапная отмена, начиная с 2013 года, наиболее крупных налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью, с постепенным увеличением ставки с 0,4 % в 2013 году до 2,2 % в 2019 году (Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ). Дополнительные доходы в 2013 году оцениваются в 25 млрд. рублей, в 2014 году – около 64 млрд. рублей;

индексация специфических ставок акцизов по спирту этиловому из всех видов сырья, винам, пиву, алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта до и свыше 9 % (в 2013 году - 44,3 млрд. рублей);

индексация специфических ставок акцизов по нефтепродуктам (Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 269-ФЗ (в 2013 году – 52 млрд. рублей, в 2014 году – 14,4 млрд. рублей).

Кроме того, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием

бюджетного процесса» расширен перечень видов государственной пошлины, зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Положительное влияние на укрепление региональных бюджетов должно оказать перераспределение между ними и местными бюджетами 5 % нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в связи с передачей органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области дошкольного образования.

Прогнозируется, что указанные меры позволят перераспределить между региональными и местными бюджетами не менее 160,1 млрд. рублей.

Повышению устойчивости местных бюджетов должно способствовать расширение перечня объектов налогообложения по земельному налогу в результате включения в состав объектов налогообложения земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации и предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд (Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ), введение с 1 января 2013 года патентной системы налогообложения для индивидуальных предпринимателей.

2.8.2. Изменения, вносимые в законодательство Российской Федерации, наряду с положительным влиянием, оказывают и негативное действие на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В 2013 году к таким относились:

установление нулевой ставки налога на прибыль организаций для сельскохозяйственных товаропроизводителей, установленной Федеральным законом от 2 октября 2012 г. № 161-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (– 21,3 млрд. рублей);

исключение из объекта налогообложения движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств (Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ) (– 37,3 млрд. рублей).

В 2014 году за счет снижения норматива зачисления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации НДС, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа, со 100 % до 50 % регионы недополучат 4,9 млрд. рублей.

С учетом факторов, сокращающих доходы регионов, дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 – 2014 годах составят 63 млрд. рублей и 73,5 млрд. рублей соответственно.

Приведенная оценка дана по информации Минфина России. При этом необходимо отметить, что оценки по ряду факторов приводятся по одному рассчитываемому году и в следующем году не всегда учитываются.

Кроме того, оценки Минфина России учитывают не все факторы, влияющие на бюджеты регионов.

Так, внесение в налоговое законодательство с 1 января 2013 года изменений, связанных с начислением амортизации по объектам основных средств, права на

которые подлежат государственной регистрации, явилось дополнительным фактором, негативно повлиявшим на поступления налога на прибыль организаций. Результаты проведенного ФНС России мониторинга свидетельствуют о тенденции роста расходов в виде амортизационной премии.

Так, только по самым крупнейшим холдингам эти показатели в I квартале 2013 года выросли почти на 400,0 млрд. рублей, что уменьшило поступления налога на прибыль на 80,0 млрд. рублей, в том числе в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – на 72,0 млрд. рублей.

Таким образом, с учетом только одного этого фактора дополнительные доходы, рассчитанные на 2013 год, практически сводятся к нулю.

2.9. На сбалансированность и устойчивость консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 – 2014 годах будут продолжать влиять отдельные решения, принятые в предыдущие годы, приведшие к централизации средств в федеральном бюджете и значительно ослабившие региональные и местные бюджеты.

В период 2009 – 2012 годов были сокращены нормативы зачисления в бюджет субъекта Российской Федерации или полностью переданы в федеральный бюджет доходы от таких федеральных налогов и сборов, приносящих значительные доходы регионам, как налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) (с 2010 года зачисляется в федеральный бюджет в полном объеме), акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей (норматив 100 % приостановлен с 2011 года до 2014 года и утверждался федеральными законами о федеральном бюджете на 2011 – 2013 годы в размере 70 %, 77 % и 72 % соответственно, и с 2014 года ставка 72 % закреплена в Бюджетном кодексе), акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 % (с 2012 года норматив снижен со 100 % до 40 %).

Кроме того, принятие Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» резко сократило доходы регионов от закрепленного на постоянной основе регионального налога от игорного бизнеса.

Как показали результаты экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2011 – 2013 годах, потери регионов от принятия указанных решений в целом оцениваются в сумме более 230 млрд. рублей.

Принимаемые в эти годы отдельные решения, такие как увеличение норматива зачислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, от единого сельскохозяйственного налога, компенсировали в 2012 году около 42 млрд. рублей.

Сокращение в 2012 году расходов регионов за счет перевода финансирования полиции с регионального на федеральный уровень (по оценке Минфина России

около 187 млрд. рублей) не повысило устойчивость и сбалансированность консолидированных бюджетов регионов. По итогам 2012 года дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 278,6 млрд. рублей, превысив планируемый дефицит на 57 млрд. рублей и фактический уровень 2011 года на 244 млрд. рублей.

Эффект от многих принимаемых решений, направленных на укрепление и развитие доходной базы регионов, может быть получен не в текущем году, а через определенный период времени.

Такие меры, как установление нулевой ставки по налогу на прибыль для сельскохозяйственных товаропроизводителей, предполагаемое введение в законодательство Российской Федерации новой категории - участник инвестиционного проекта, реализуемого на территориях Дальневосточного федерального округа, Забайкальского края, Республики Бурятия или Иркутской области, направлены на поддержку модернизации и технического перевооружения производства, на создание благоприятных налоговых условий для осуществления инвестиционной деятельности на отдельных территориях и в перспективе должны приносить дополнительные доходы регионам.

Анализ информации субъектов Российской Федерации, полученной в ходе экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2012-2013 годах, показал, что в целях укрепления доходной базы субъекты Российской Федерации считают целесообразным продолжить работу по рассмотрению таких предложений, как закрепление за региональными и местными бюджетами постоянных стабильных источников доходов, в том числе за счет полного или частичного возврата доходов, ранее централизованных в федеральный бюджет, например, передачи регионам части налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, 2 % налога на прибыль организаций, увеличения норматива зачисления в бюджеты регионов по налогу на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых), передачи полностью или частично платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений и другие.

2.10. На формирование и исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации негативно влияет сохраняющаяся практика ежегодного выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в конце финансового года.

В 2012 году 61 % (12,9 млрд. рублей) объема дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности распределено в декабре. На 1 октября 2013 года решениями Правительства Российской Федерации распределено всего 3 % (1,3 млрд. рублей из 44,7 млрд. рублей).

Почти 41 % объема субсидий на реализацию федеральных целевых программ в 2012 году был направлен субъектам Российской Федерации в декабре 2012 года. При действующем регламентировании проведения конкурсных процедур это приводит к значительным остаткам средств федерального бюджета на счетах

бюджетов субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2013 года подлежало возврату в федеральный бюджет 72,8 млрд. рублей (порядка 8 % поступивших межбюджетных трансфертов, за исключением дотаций).

В январе – сентябре 2013 года не предоставлялись субсидии на софинансирование информационно-навигационного обеспечения автомобильных маршрутов по транспортным коридорам «Север-Юг» и «Восток-Запад». Это связано с проведением работы по заключению соглашений с регионами. Распределение указанных субсидий утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 1042-р.

Также в связи с проведением работы по заключению соглашений с субъектами Российской Федерации не перечислены субсидии на осуществление организационных мероприятий по обеспечению граждан лекарственными препаратами, предназначенными для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей.

В связи с отсутствием нормативного правового акта о распределении субсидий не осуществлялось финансирование:

реализации мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров (распределение указанных субсидий утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 2128-р (в редакции от 17 декабря 2013 г. № 2387-р);

субсидии сельскохозяйственным производителям на возмещение части затрат на обеспечение технической и технологической модернизации сельскохозяйственного производства (правила предоставления и распределения указанных субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2013 г. № 908).

В рамках федеральных целевых программ не осуществлялось финансирование расходов общепрограммного характера по федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 – 2015 годы» (распределение утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 2298-р).

Кроме того, в связи с поздним утверждением нормативного правового акта о распределении средств по субъектам Российской Федерации не осуществлялось финансирование иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения населения закрытых административно-территориальных образований, обслуживаемых федеральными государственными бюджетными учреждениями здравоохранения, находящимися в ведении Федерального медико-биологического агентства (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. № 2466-р).

В информации г. Москвы отмечается, что в связи с поздними сроками принятия нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о

предоставлении межбюджетных трансфертов, а также задержкой подписания соглашений об их предоставлении в 2012 году более 30 % средств поступило в последние дни финансового года.

Регионы отмечают позднее поступление федеральных средств на развитие малого и среднего предпринимательства, в результате чего средства остаются без освоения.

В соответствии с Правилами распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 г. № 178, субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, прошедших конкурсный отбор в порядке и на условиях, которые установлены Минэкономразвития России.

Заседание конкурсной комиссии состоялось 17 июня 2013 года (протокол № 3). Средства федерального бюджета поступили в бюджеты регионов 30 октября 2013 года, или с задержкой более чем на 4 месяца.

2.11. В условиях необходимости выполнения социальных обязательств, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, и нехватки собственных средств регионы вынуждены привлекать заемные средства.

За последние 5 лет объем государственного долга увеличился в 2,95 раза, что свидетельствует о возрастающем влиянии долгового финансирования при формировании региональных бюджетов.

В 2013 году сохраняется тенденция роста государственного долга субъектов Российской Федерации.



Государственный долг субъектов Российской Федерации на начало 2013 года составлял 1 351,4 млрд. рублей, по состоянию на 1 июля 2013 года – 1 311,7 млрд. рублей, по состоянию на 1 октября 2013 года – 1 407,4 млрд. рублей (увеличение по сравнению с началом года на 4,1 %). Рост долговых обязательств отмечен в 45 субъектах Российской Федерации.

Более чем в 2 раза объем государственного долга увеличился в Приморском крае (в 4,3 раза), Владимирской области (в 2,1 раза), Чукотском автономном округе (в 2,6 раза).

В структуре долговых обязательств увеличиваются рыночные заимствования, что обуславливает в дальнейшем возникновение значительных расходов по их обслуживанию.

Удельный вес бюджетных кредитов в общем объеме государственного долга субъектов Российской Федерации снизился с 35,8 % по состоянию на 1 января 2012 года до 31,5 % по состоянию на 1 января 2013 года. По состоянию на 1 октября 2013 года бюджетные кредиты, привлеченные в бюджеты субъектов

Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составили 32,3 %.

Объем долга муниципальных образований также увеличился по сравнению с соответствующим периодом 2012 года на 1,2 % и составил 248 366,2 млн. рублей.

Бюджетные кредиты из федерального бюджета на 1 октября 2013 года предоставлены 40 субъектам Российской Федерации в объеме 70,9 млрд. рублей, в том числе для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации – 66,2 млрд. рублей, для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, – 4,7 млрд. рублей.

В федеральный бюджет субъектами Российской Федерации возвращены бюджетные кредиты в объеме 43,2 млрд. рублей.

Остаток задолженности по бюджетным кредитам на 1 октября 2013 года увеличился по сравнению с началом года на 6,7 % и составил 441,8 млрд. рублей (сложился в 79 регионах). Наибольший объем остатков задолженности по бюджетным кредитам сложился в Республике Татарстан (66,9 млрд. рублей), Краснодарском крае (47,5 млрд. рублей), Московской (29,8 млрд. рублей) и Саратовской (19,3 млрд. рублей) областях, г. Москве (19,4 млрд. рублей).

2.12. Тенденция сокращения безвозмездных поступлений – фактор положительный и является результатом усилий, направленных на решение задачи, определенной в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» от 28 июня 2012 года, в части расширения самостоятельности и ответственности регионов, создания достаточных и действенных стимулов для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Однако недостаточное развитие экономик регионов, сохранение значительной дифференциации между регионами по уровням социально-экономического развития на фоне сокращения безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты регионов не приводят к положительным сдвигам в наполнении доходной базы регионов и планируемые пропорции не выдерживаются.

В ходе формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов предполагалось сократить долю межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации до 13 % (в настоящее время – 18,8 %).

Первоначально запланированные в федеральном бюджете объемы финансовой помощи, в том числе в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, значительно увеличиваются в течение финансового года.

Так, в 2010 году объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета превысили запланированные почти на 23 %, в 2011 году – на 17 %, в 2012 году – на 14 %, в 2013 году – на 11 % (по итогам 9 месяцев). Первоначально запланированные объемы дотации на поддержку мер по обеспечению

сбалансированности региональных бюджетов увеличились в 2010 году на 23 %, в 2011 году – на 36 %, в 2012 году – на 31 % (в 2013 году по оценке – на 6,4 %).

В 2013 году сохраняется тенденция увеличения первоначально запланированного федеральным законом о федеральном бюджете объема бюджетных кредитов бюджетам регионов. Так, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ объем бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации запланирован в сумме 75,0 млрд. рублей. Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ в связи со снижением прогнозируемых объемов налоговых поступлений внесены изменения в части увеличения объема бюджетных кредитов на 32,0 млрд. рублей. Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в связи с необходимостью рефинансирования ранее полученных из федерального бюджета бюджетных кредитов, срок погашения которых наступает в декабре 2013 года, предполагается увеличить объем бюджетных кредитов на 50,0 млрд. рублей. Таким образом, объем бюджетных кредитов, предусмотренных на 2013 год, увеличится в 2,1 раза и составит 157 млрд. рублей.

2.13. Необходимо отметить недостаточное качество прогнозирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, значительные колебания в оценках влияния принимаемых мер на объемы доходов регионов при формировании проектов федеральных законов о федеральном бюджете и по итогам финансового года.

Так, при формировании проекта федерального бюджета на 2012 год влияние изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации, на доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году оценивалось как положительное в сумме 60 млрд. рублей. Согласно оценке Минфина России по итогам 2012 года регионы потеряли почти 84 млрд. рублей. В основном это связано с неоправдавшимися расчетами увеличения доходов за счет индексации специфических ставок акцизов по нефтепродуктам (на 182,6 млрд. рублей). Фактически за счет их индексации доходы регионов увеличились на 0,5 млрд. рублей.

За счет индексации специфических ставок акцизов по нефтепродуктам доходы консолидированных бюджетов регионов оценивались на 2013 год в сумме около 7 млрд. рублей, в сентябре 2013 года – в 52 млрд. рублей. На 2014 год указанные доходы оценивались в сентябре 2013 года в объеме 39 млрд. рублей, в октябре 2013 года – 14,4 млрд. рублей.

В соответствии с расчетами к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов в 2016 году обеспеченность расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета субвенций) закрепленными налоговыми и неналоговыми доходами должна составить 89 %. Государственной программой Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» этот показатель к 2016 году прогнозируется на уровне 81 % (в 2012 году он составлял 79 %).



Кроме того, действующей редакцией Бюджетного кодекса установлено, что в законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета. В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», начиная с 2008 года законом (решением) о бюджете не предусматривается утверждение доходов по группам, подгруппам, статьям и подстатьям.

В результате при утверждении бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующий финансовый год прогнозируется общий объем доходов без разбивки по кодам бюджетной классификации (например, в г. Москве, Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Хабаровском крае, Амурской, Курской, Нижегородской, Челябинской областях), что препятствует проведению анализа качества планирования налоговых и неналоговых доходов в субъектах Российской Федерации.

В информации, представленной регионами, обращено внимание на недостатки методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, по результатам которой отдельные субъекты получают указанную дотацию значительно ниже уровня прошлого года. В 2013 году выше уровня прошлого года распределены дотации 37 субъектам Российской Федерации, на уровне от 90 до 100 % - 6 субъектам, ниже уровня прошлого года - 40 субъектам Российской Федерации.

Значительно ниже уровня 2012 года получили дотацию: Республика Башкортостан (54,9 % уровня 2012 года), Республика Коми (46,5 %), Белгородская (48 %), Иркутская (53,3 %), Калужская (55,1 %), Кемеровская (44,9 %), Курская (51,8 %), Новосибирская (52,7 %), Мурманская (53,3 %), Свердловская (23,8 %) области.

В информации регионов отмечено, что постоянные изменения в законодательстве Российской Федерации в части перераспределения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы не способствуют обеспечению долгосрочной и даже среднесрочной стабильности и устойчивости финансовой системы, особенно на региональном и муниципальном уровнях. В условиях увеличения нагрузки на региональные бюджеты за счет передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления без закрепления дополнительных доходных источников регионы вынуждены ежегодно изменять объемы межбюджетных трансфертов местным бюджетам, перечень передаваемых доходов и (или) нормативы отчислений в местные бюджеты от региональных доходных источников.

## **7.2. Мониторинг достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**

*Цель. Проанализировать динамику и тенденции, складывающиеся в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе в части достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.*

Постоянное внесение изменений в законодательство Российской Федерации, влияющих на формирование доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации, а также отсутствие взаимосвязки значений целевых показателей отдельных государственных программ Российской Федерации и указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, создают риски недостижения поставленных в них целей и задач.

**Вопрос 1. Провести оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах» от 28 июня 2012 года (далее – Бюджетное послание от 28 июня 2012 года) отмечается, что сложность и масштабность задач в сфере социально-экономической политики государства, острота существующих проблем требуют кардинального повышения качества стратегического управления экономикой и общественными финансами.

Положения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года направлены на решение неотложных проблем экономического и социального развития страны, при этом связанные с их реализацией расходные обязательства не должны создавать угрозу устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

В Бюджетном послании от 28 июня 2012 года отмечено, что механизмы государственной социально-экономической политики должны иметь надежное, точно просчитанное бюджетное обеспечение.

Для достижения целей социально-экономической политики и обеспечения общественного контроля за их достижением формирование и исполнение бюджета должны осуществляться на базе государственных программ.

В соответствии с перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р, Правительством Российской Федерации в 2012 – 2013 годах утверждены 39 государственных программ Российской Федерации. В настоящее время почти треть субъектов Российской Федерации перешла на формирование своих бюджетов в соответствии с программно-целевыми методами бюджетного планирования.

Для повышения качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг путем проведения конкретных структурных и институциональных изменений в отраслях социальной сферы, направленных на

повышение эффективности образования, науки, культуры, здравоохранения, Правительством Российской Федерации утверждены планы («дорожные карты») таких изменений на период до 2018 года.

Кроме того, Бюджетным посланием от 28 июня 2012 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления поручено провести работу по мобилизации доходов и оптимизации расходных обязательств, сконцентрировав расходы на ключевых социально-экономических направлениях, в том числе на повышении заработной платы в бюджетной сфере.

В указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года поставлен целый ряд стратегических целей, поэтому бюджетные ассигнования, необходимые для их реализации, не всегда могут иметь конкретную целевую «окраску», однако достижение намеченных целей учтено при формировании федерального и региональных бюджетов на 2013 – 2016 годы и отражено в ряде государственных программ.

На реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, по информации Минфина России, законопроектом о федеральном бюджете на 2014 – 2016 годы предусмотрены дополнительные бюджетные ассигнования из федерального бюджета в общей сумме 2 120,6 млрд. рублей, в том числе: на 2014 год – 563,0 млрд. рублей, на 2015 год – 732,2 млрд. рублей и на 2016 год – 825,4 млрд. рублей.

При этом необходимо отметить, Счетной палатой Российской Федерации в Минфин России было направлено два запроса:

от 24 сентября 2013 г. № ЗИ 02-9/15-09 - о предоставлении информации о достаточности финансовых ресурсов в 2012 и 2013 годах, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, содержащих сведения (в разрезе указов) об общей потребности в средствах на реализацию, о средствах, предусмотренных в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов и за счет иных источников финансирования, а также объемах недостающих средств в 2012 и 2013 годах;

от 6 декабря 2013 г. № ЗИ 13-108/13-01 - о проведенных ранее и проводимых в настоящее время в Минфине России экспертных оценках финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (с суммами необходимых и недостающих средств в разрезе указов и субъектов Российской Федерации) с указанием источников информации.

Минфином России была предоставлена информация:

о дополнительных бюджетных ассигнованиях на реализацию в 2014 – 2016 годах указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 – 606, предусмотренных в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (письмо от 24 октября 2013 г. № 01-02-01/15-44761). При этом в письме указано, что оценка общей потребности на реализацию положений указов должна формироваться соответствующими федеральными органами исполнительной власти;

о потребности и предусмотренных в 2013 – 2014 годах средствах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию отдельных указов Президента Российской Федерации (не только от 7 мая 2012 года и без разбивки по указам) в разрезе субъектов Российской Федерации (письмо от 12 декабря 2012 г. № 01-02-01/06-54683). В таблице представлены данные только на повышение оплаты труда отдельным работникам бюджетной сферы, строительство и реконструкцию дошкольных образовательных учреждений (детских садов) и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым до 1 января 2012 года, в соответствии с Указом от 7 мая 2012 г. № 600;

о потребности в средствах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в рамках реализации отдельных указов Президента Российской Федерации на 2013 – 2016 годы (не только от 7 мая 2012 года);

о расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на оплату труда и начисления по данным отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2013 года в разрезе отраслей социальной сферы (письмо от 18 декабря 2012 г. № 01-02-01/06-55927).

В связи с этим провести сравнительный анализ данных об объемах необходимых финансовых ресурсов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, предоставленных субъектами Российской Федерации, с данными, предоставленными Минфином России, не представилось возможным.

1.1. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 594 «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012 – 2014 годы» (далее – Указ № 594) утверждена Президентская программа повышения квалификации инженерных кадров на 2012 – 2014 годы (далее – Президентская программа).

В 2013 году на реализацию Президентской программы предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 350,0 млн. рублей (в том числе на организационно-техническое и информационно-методическое сопровождение реализации программы – 35,0 млн. рублей). На 1 октября 2013 года исполнение расходов составило 326,6 млн. рублей (93,3 %).

В 2013 году победителями конкурсного отбора было признано 260 программ от 78 образовательных учреждений.

Как указано в Президентской программе, для решения задач инновационного развития России Президентом Российской Федерации определены основные приоритеты модернизации экономики, к которым, в частности, относятся повышение энергоэффективности и ресурсосбережения, развитие ядерных, космических, медицинских и стратегических информационных технологий. Целью Президентской программы является повышение качества кадрового потенциала специалистов отраслей промышленности, имеющих стратегическое значение для экономического развития России.

Перечень образовательных учреждений, реализуемых ими дополнительных профессиональных образовательных программ повышения квалификации инженерных кадров, соответствующих требованиям Президентской программы, и объема средств федерального бюджета, выделяемых на их реализацию, утвержден приказом Минобрнауки России от 30 апреля 2013 г. № 328 (с изменениями, внесенными приказом Минобрнауки России от 24 сентября 2013 г. № 1090) по результатам конкурсного отбора.

В соответствии с соглашениями, заключенными Минобрнауки России с образовательными учреждениями, в 2013 году в образовательных учреждениях повысят квалификацию 6 364 слушателя, будут направлены на стажировки в исследовательские и инжиниринговые центры, расположенные: на территории России – 3 498 слушателей, или 55,0 % общего числа слушателей; за рубежом – 1 109 слушателей, или 17,4 % общего числа слушателей, на указанные цели будет перечислено из федерального бюджета 313,4 млн. рублей.

По состоянию на 1 октября 2013 года 2 828 специалистов прошли обучение на квалификационных циклах, из них стажировались в российских исследовательских и инжиниринговых центрах 933 человека, в зарубежных исследовательских и инжиниринговых центрах – 81 человек, на указанные цели перечислено из федерального бюджета 291,6 млн. рублей. На организационно-техническое и информационно-методическое сопровождение реализации Президентской программы перечислено 35,0 млн. рублей.

Федеральным законом № 349-ФЗ на реализацию Президентской программы на 2014 год предусмотрены средства в сумме 190 млн. рублей, что на 10 млн. рублей меньше объема, предусмотренного Указом № 594.

В соответствии с Указом № 594 реализация Президентской программы завершается в 2014 году, однако в федеральном бюджете на ее реализацию предусмотрены средства на 2015 и 2016 годы по 190 млн. рублей ежегодно.

1.2. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее – Указ № 596) определены стратегические цели и показатели социально-экономического развития.

1.2.1. Пунктом 1 Указа № 596 предусмотрено увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года, а также создание к 2020 году не менее 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест. В соответствии с указанным пунктом Указа № 596 утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года. Приняты соответствующие государственные программы.

В отдельных госпрограммах («Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 – 2025 годы», «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013 – 2020 годы», «Развитие судостроения на 2013 – 2030 годы») показатель роста производительности труда запланирован со значительно опережающими темпами.

Госпрограммой «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (в редакции от 29 августа 2013 года) предусматривается повышение производительности труда в промышленности к 2018 году (по отношению к уровню 2011 года) только в 1,42 раза, что ниже целевого ориентира.

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ показал, что не обеспечена взаимоувязка государственных программ Российской Федерации с соответствующими региональными программами и положениями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в части системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей в программах разного уровня.

В перечень целевых индикаторов и показателей отдельных государственных программ показатель «Рост производительности труда» **не включен** («Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы» и «Космическая деятельность России на 2013 – 2020 годы»).

Мониторинг реализации Указа № 596 свидетельствует о наличии рисков его невыполнения, в частности – недостижения отдельных целевых показателей, характеризующих состояние экономики, в том числе показателя производительности труда, в установленные сроки.

В целом за 2012 год производительность труда, по данным Росстата, увеличилась по сравнению с 2011 годом на 3,1 %, что на 0,7 процентного пункта меньше темпа прироста этого показателя, достигнутого в 2011 году.

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов увеличение производительности труда к 2016 году относительно уровня 2012 года составит 116,8 %. При этом рост реальной заработной платы за аналогичный период составит 123,7 %. Следует отметить, что в 2004 – 2012 годах рост реальной заработной платы ежегодно превышал рост производительности труда (за исключением 2011 года, когда рост производительности труда составил 103,8 %, рост реальной заработной платы – 102,8 %), что не способствовало ускорению экономического развития, а также создавало предпосылки для роста инфляции.

Анализ целевых показателей, на достижение которых ориентирует Указ № 596, выявил наличие рисков недостижения по ряду показателей (улучшение условий ведения предпринимательской деятельности, рост производительности труда (подпункт «г» пункта 1), объем инвестиций в основной капитал, доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП (подпункт «в» пункта 1), что связано в основном со снижением темпов экономического роста в 2012 и 2013 годах.

Объем инвестиций в основной капитал, по данным Росстата, составил в 2012 году 20,1 % ВВП, что лишь на 0,3 процентного пункта выше, чем в 2011 году (19,8 % ВВП).

Темпы роста инвестиций в основной капитал в 2012 году по сравнению с 2011 годом составили 106,7 %, сокращение по сравнению с темпом роста в 2011 году по сравнению с 2010 годом на 1,6 процентного пункта.

Одним из вызовов инновационному развитию в субъектах Российской Федерации является низкий уровень технологического развития ключевых секторов экономики. По экспертной оценке, форсированный сценарий экономического роста может быть достигнут при уровне доли отгруженной инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг 20 – 30 %. В 2011 году эта доля составляла 6,3 % (рост на 1,7 % по сравнению с 2010 годом).

Только в 3 регионах указанная доля достигла и превысила уровень 20 % (Республика Мордовия, Карачаево-Черкесская Республика и Сахалинская область).

Риски недостижения заданных показателей кроются в высокой степени износа основных фондов, который начиная с 2000 года неуклонно растет. В 2011 году он составил 46,3 %. В 24 субъектах Российской Федерации износ превысил 50 %, из них 17 субъектов Российской Федерации входят в Приволжский и Уральский федеральные округа.

В последнее время из федерального бюджета выделяются значительные средства на модернизацию различных отраслей экономики. В большинстве случаев инвестиции осуществляются в форме вноса в уставный капитал открытых акционерных обществ, при этом Правительством Российской Федерации не проводится оценка влияния инвестиций на рост производительности труда.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации выявлены факты, свидетельствующие, что полученные инвестиции направляются не на модернизацию производства и создание высокопроизводительных рабочих мест, а используются на другие цели, в том числе на текущие расходы и для размещения на депозитах.

Представляется целесообразным изменить подходы к порядку выделения бюджетных средств на осуществление инвестиций: основным условием должен быть рост производительности труда.

В целях реализации поставленных задач Правительством Российской Федерации 14 ноября 2013 года утвержден план мероприятий по обеспечению увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (№ 6818п-П13) (далее – план).

Анализ указанного документа свидетельствует, что ряд целей деятельности Правительства Российской Федерации, реализация которых определяется наступлением ключевых событий, не позволяет однозначно увязать их с достижением показателя, предусмотренного Указом № 596, в части повышения производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

Так, в плане дата ключевого события 2.3 «Утвержден комплекс мер, направленных на повышение производительности труда в промышленности, включая развитие системы управления качеством на производстве и механизмом управления жизненным циклом» определяется как III квартал 2014 года, что позволяет сделать вывод, что реализация указанного комплекса мер начнется с IV квартала 2014 года.

Аналогичным образом срок наступления ключевого события 3.3 «Сформирован план обновления и разработки примерных образовательных

программ высшего образования с учетом использования новых технологий в увязке с потребностями экономики» определен как IV квартал 2014 года.

В результате обновленные образовательные программы будут реализованы не ранее 2015/2016 учебного года.

Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 – 2016 годы рост производительности труда составит в 2016 году по сравнению с уровнем 2011 года 1,17 раза. Для выполнения установленного Указом № 596 задания производительность труда в течение 2017 года должна будет возрасти в 1,28 раза, что практически недостижимо.

Существуют различные оценки определения уровня производительности труда как в целом по России, так и по отдельным отраслям экономики. Западные экономисты, используя показатели российской статистики, но применяя свою методологию, считают, что производительность труда в России составляет 35,5 % соответствующего показателя в США. При этом следует отметить, что годовой фонд рабочего времени на одного работника в России составляет в среднем 2 000 часов, в то же время в США его величина не превышает 1 700 часов, в Австрии и Швейцарии – 1 600 часов, в Германии и Нидерландах – 1 400 часов.

Решение задачи увеличения производительности труда в России в 1,5 раза к 2018 году невозможно без организации планомерной работы на всех уровнях государственного управления, а также на каждом предприятии.

Необходимо ужесточить требования в части достоверности, обоснованности и полноты использования первичных данных для расчета показателя производительности труда – это касается как предприятий, министерств и ведомств, экономических органов субъектов Российской Федерации, так и органов государственной статистики. Причем именно Росстат должен обеспечить прозрачность расчета формулы производительности труда.

Так, по западным оценкам, производительность труда при производстве легковых автомобилей в России в 3 раза ниже, чем в США и Европе. В то же время производство иномарок на отечественных заводах осуществляется российскими рабочими по западным технологиям, ничем не отличающимся от тех, что применяются на американских, европейских и японских автозаводах. Даже с поправкой на более низкий уровень производительности труда на предприятиях, выпускающих автомобили российских марок, показатель производительности труда в целом по российскому автопрому фактически выше.

1.2.2. В соответствии с подпунктом «а» (абзац 4) пункта 2 Указа № 596 Правительством Российской Федерации утверждены основные государственные программы Российской Федерации: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие культуры и туризма», «Социальная поддержка граждан», «Развитие науки и технологий».

Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2600-р, ответственным исполнителем за реализацию которой является Минтранс России.



Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ на реализацию указанной программы на 2014 год предусмотрены средства федерального бюджета в сумме 706,4 млрд. рублей, на 2015 год – 755,4 млрд. рублей и на 2016 год – 777,3 млрд. рублей.

1.2.3. В целях реализации подпункта «б» (абзац 2) пункта 2 и обеспечения макроэкономической стабильности, долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации и сокращения зависимости доходной части федерального бюджета от нефтегазовых доходов принят Федеральный закон 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», которым определен новый механизм использования нефтегазовых доходов, основанный на применении базовой цены на нефть. В случае ее превышения дополнительные нефтегазовые доходы в течение года должны направляться в Резервный фонд до достижения им предельного объема 7 % ВВП, после достижения предельного объема до 50 % дополнительных нефтегазовых доходов предусматривается направлять на финансирование инфраструктурных и других приоритетных проектов, а оставшуюся часть – на пополнение Фонда национального благосостояния.

В 2014 и 2016 годах в Резервный фонд предусматривается направить 55,8 % и 100 % объема дополнительных нефтегазовых доходов. В 2015 году дополнительные нефтегазовые доходы планируется полностью использовать на финансовое обеспечение расходов.

Объем Резервного фонда за три года увеличится и составит в 2016 году 4,3 % ВВП, т.е. не достигнет нормативной величины 7 % ВВП. Фонд национального благосостояния увеличится и составит в 2016 году 3,4 % ВВП.

1.2.4. В целях реализации поручения Указа № 596 в части обеспечения обязательного предварительного публичного обсуждения размещаемых заказов на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей, включая формирование начальной цены контрактов, Минэкономразвития России разработан Порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Осуществленный в ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Проверка эффективности мер по обеспечению закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд по контрактам на сумму свыше 1 млрд. рублей, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета» мониторинг общественного обсуждения выявил факты негативной практики размещения заказчиками особо крупных контрактов без соблюдения Порядка общественного обсуждения в связи с тем, что указанным Порядком заказчику было предоставлено право не учитывать мнение общественности.

Анализ хода и результатов общественного обсуждения показывает, что заказчики в подавляющем большинстве случаев продолжали осуществление

процедур размещения заказов без внесения изменений в документацию о закупке или без осуществления иных мер в порядке учета мнения участников общественного обсуждения.

Кроме того, Порядок общественного обсуждения создавал процедурные трудности для участников общественного обсуждения.

Как было установлено в ходе контрольного мероприятия, продолжительность первого этапа общественного обсуждения по ряду заказов не превышала пяти – шести дней, что недостаточно для полноценного обсуждения размещенных на сайте заказов. В 2012 году такие короткие сроки выявлены в отношении 29 контрактов. Кроме того, Порядком общественного обсуждения не был установлен минимальный срок для проведения этапов обсуждения. Также в соответствии с Порядком общественного обсуждения заказчик (уполномоченный орган) должен размещать промежуточный протокол не позднее чем за 1 день до проведения второго этапа общественного обсуждения. Очевидно, что одного дня недостаточно для принятия заинтересованными лицами решения об их участии в очных публичных слушаниях.

Низкая результативность (степень влияния на действия заказчика) и процедурные сложности оказали свое влияние на то, что в ряде установленных проверкой случаев представители фирм - потенциальных поставщиков не прибегали к общественному обсуждению и использовали иные инструменты. В частности, они публиковали вопросы в разделах «Документы заказа» и «Изменения и разъяснения», подразделе «Разъяснения документации об аукционе (конкурсной документации)».

Таким образом, результаты проведенного Счетной палатой Российской Федерации анализа свидетельствуют о необходимости доработки Порядка общественного обсуждения в целях более полного и точного учета всей совокупности требований, предъявляемых к указанному общественному обсуждению, в части повышения эффективности закупок, четкого выбора приоритетов, выработки привычки обсуждения с фирмами - потенциальными поставщиками, установления жесткого контроля над стоимостью и качеством строительства, ценами при госзакупках.

1.2.5. В соответствии с абзацем вторым подпункта «в» пункта 2 Указа № 596 распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 1111-р утверждены прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014 - 2016 годы.

В целях реализации подпункта «в» (абзацы 3 и 4) пункта 2 Указа № 596 Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить до 1 декабря 2012 года разработку и реализацию компаниями с государственным участием, в которых Российская Федерация владеет более 50 % акций, программ отчуждения непрофильных активов.

Контрольными мероприятиями, проведенными Счетной палатой Российской Федерации в 2013 году, было установлено, что Минэкономразвития России

совместно с Росимуществом осуществляло работу по сокращению непрофильных активов в акционерных обществах с государственным участием.

В целях стандартизации процесса выявления непрофильных активов Росимуществом была разработана и утверждена Методология определения профильности активов (утверждена приказом Росимущества от 25 июля 2013 г. № 218), которая носит рекомендательный характер и призвана обеспечить методическую поддержку в определении профильности активов государственных компаний.

Минэкономразвития России в 2012 - 2013 годах докладывало в Правительство Российской Федерации о проводимой Министерством совместно с Росимуществом и отраслевыми федеральными органами исполнительной власти работе, направленной на разработку и реализацию программ отчуждения непрофильных активов в акционерных обществах с государственным участием, в которых государство владеет более чем 50 % акций.

В докладе Минэкономразвития России (письмо от 20 августа 2013 г. №17487-ОФ/Д08и) отмечалось, что 37 из 64 акционерных обществ, включенных в специальный перечень акционерных обществ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, приняли программы отчуждения непрофильных активов, 18 обществ приняли решения об отсутствии непрофильных активов, по 9 обществам информация отсутствует.

Кроме того, 242 акционерных общества, не включенные в указанный перечень, представили в Росимущество информацию по вопросу реализации непрофильных активов, из них: 64 утвердили соответствующие программы, 153 приняли решения об отсутствии непрофильных активов, в 25 обществах вопрос находится в стадии обсуждения.

В соответствии с протоколом заседания рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. №10 срок исполнения поручения, содержащегося в четвертом абзаце подпункта «в» пункта 2 Указа № 596, установлен до 1 февраля 2014 года.

1.2.6. В целях реализации поручения, предусмотренного подпунктом «г» (абзац 7) пункта 2 Указа № 596, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1451 утверждены Правила предоставления государственной гарантии Российской Федерации по банковской гарантии государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», выданной в обеспечение исполнения обязательств дочернего общества государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» по банковским гарантиям, предоставляемым в обеспечение исполнения обязательств российских организаций, являющихся субъектами среднего предпринимательства, по кредитам, привлекаемым на осуществление (реализацию) инвестиционных проектов (далее – Правила предоставления государственной гарантии).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1119-р и приказом Минфина России от 29 июля 2013 г. № 194

предоставлена в 2013 году государственная гарантия Российской Федерации на сумму до 20,0 млрд. рублей сроком на 20 лет (с правом регрессного требования гаранта к принципалу) по банковской гарантии государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на сумму до 40,0 млрд. рублей, выданной в обеспечение исполнения обязательств ОАО «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства» по банковским гарантиям, предоставляемым в обеспечение исполнения обязательств российских организаций, являющихся субъектами среднего предпринимательства, по кредитам, привлекаемым на осуществление (реализацию) инвестиционных проектов.

1.2.7. Во исполнение подпункта «д» (абзацы 3 и 4) пункта 2 Указа № 596 на 2013 год для реализации пилотных проектов инновационных территориальных кластеров выделены средства федерального бюджета в сумме 1,3 млрд. рублей. На обеспечение ускорения социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока на 2013 год выделены ассигнования федерального бюджета в сумме 15,8 млрд. рублей.

1.2.8. В целях модернизации и инновационного развития экономики подпунктом «д» (абзац 4) пункта 2 Указа № 596 Правительству Российской Федерации поручено до 1 июля 2012 года представить предложения по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока, предусматривающие обеспечение транспортных связей труднодоступных территорий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», одним из программно-целевых инструментов которой является федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года». До настоящего времени проект указанной ФЦП не утвержден.

1.2.9. В части регионального развития предусмотрены меры в области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности.

Во исполнение Указа № 596 издан Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности», в соответствии с которым утверждены Перечень направлений для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и Перечень направлений для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г.

№ 2550-р утверждены Методика определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и Методика определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и проведения сравнительной рейтинговой оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Указом № 596 не только на федеральном, но и на региональном уровне до 1 декабря 2012 года поручено создать институт уполномоченного по защите прав предпринимателей.

Нормативными актами субъектов Российской Федерации в большинстве регионов созданы институты уполномоченных по защите прав предпринимателей (в Калужской и Новосибирской областях, Камчатском и Краснодарском краях). При этом на обеспечение деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей в бюджете Краснодарского края в 2013 году предусмотрены средства в сумме 2,2 млн. рублей, проектом краевого бюджета на 2014 год предусмотрено 24,5 млн. рублей, на 2015 год – 29,4 млн. рублей.

1.2.10. По запросам Счетной палаты Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти были представлены соответствующие материалы о результатах оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации Указа № 596.

По данным Минприроды России, в 2013 году средства федерального бюджета на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года не предусматривались.

Также не предусмотрены дополнительные бюджетные ассигнования из федерального бюджета на реализацию отдельных положений Указа № 596 Минпромторгу России и Минэнерго России.

Минюсту России непосредственно на выполнение Указа № 596 денежные средства не выделялись, выполнение его мероприятий осуществляется за счет средств, выделенных на текущее содержание.

В целях реализации положений Указа № 596 по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока Росрезерву потребуются в 2014 году дополнительные бюджетные ассигнования в объеме 0,7 млрд. рублей на проектирование объектов на Сахалине и Камчатке в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Путина от 8 сентября 2010 г. № ВП-П4-619.

Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ Росрезерву на 2014 – 2016 годы запланированы бюджетные ассигнования в сумме 448,4 млрд. рублей, в том числе: на 2014 год – 137,1 млрд. рублей, на 2015 год – 168,9 млрд. рублей, на 2016 год – 142,4 млрд. рублей.

1.2.11. По информации 83 субъектов Российской Федерации, полученной в рамках проведения мониторинга достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 596 составляет в 2013 году 344,0 млрд. рублей, в 2014 году – 366,6 млрд. рублей и в 2015 году – 358,4 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено 78,5 % общей потребности средств для реализации Указа № 596, в 2014 и 2015 годах их доля снижается до 45 – 44 %.

При этом в 2013 году доля недостающих средств, по оценке регионов, составляет 13 % потребности, а в 2014 – 2015 годах она составит около половины потребности.

1.3. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597) определен комплекс мер, направленных на дальнейшее совершенствование государственной социальной политики, в том числе на повышение оплаты труда работников образования, здравоохранения, науки, культуры и социального обслуживания населения.

В соответствии с Указом № 597 (пункт 1, подпункты «а» и «е») в целях сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности профессий в бюджетном секторе экономики распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р утверждена Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 – 2018 годы (далее – Программа), которой в качестве основной задачи предусматривается ориентация системы оплаты труда на достижение конкретных показателей качества и количества оказываемых государственных услуг (выполнения работ).

Программой определены объемы финансирования мероприятий по повышению оплаты труда отдельным категориям работников, определенных указами № 597 и от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы», за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 – 2018 годы.

Всего на 2013 год Программой запланировано предоставление средств из федерального бюджета на повышение оплаты труда отдельным категориям работников указанных сфер деятельности в объеме 44,4 млрд. рублей, из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 259,4 млрд. рублей.

Наибольшие объемы расходов федерального бюджета в 2013 – 2015 годах предусматриваются на повышение оплаты труда работников образования. В 2016 году в целях обеспечения выполнения задач, определенных Президентом Российской Федерации, по повышению средней заработной платы отдельных категорий медицинских работников до 200 % средней заработной платы в

соответствующем регионе наибольшие объемы расходов предусмотрены на повышение оплаты труда работников сферы здравоохранения.

Программой предусмотрено, что объемы финансирования подлежат корректировке с учетом реализации «дорожных карт» при формировании соответствующих бюджетов бюджетной системы.

Согласно Программе примерные (индикативные) значения соотношения заработной платы работников учреждений, повышение оплаты труда которых предусмотрено Указом № 597, и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации в 2012 – 2018 годах составят в 2013 году 110,0 %, в 2014 году – 125,0 %, в 2015 году – 133,0 %, в 2016 году – 150,0 %, в 2017 году – 175,0 %, в 2018 году – 200,0 %.

1.3.1. Статьей 8 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ установлено, что использование бюджетных ассигнований, предусмотренных Минздраву России, Минтруду России, Минобрнауки России и Минкультуры России в целях реализации подпунктов «а» и «е» пункта 1 Указа № 597 в части повышения оплаты труда отдельных категорий работников, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правила, определяющие порядок использования бюджетных ассигнований на указанные цели, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1454.

В соответствии с указанными Правилами Минздрав России, Минтруд России, Минобрнауки России и Минкультуры России в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных им в сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2013 год, в целях реализации подпунктов «а» и «е» пункта 1 № 597, вносят предложения в Минфин России о корректировке сводной бюджетной росписи в части перераспределения бюджетных ассигнований между перечисленными в Правилах главными распорядителями средств федерального бюджета.

Условием доведения и использования бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и субсидий на указанные цели является наличие утвержденных Правительством Российской Федерации «дорожных карт» по развитию соответствующих отраслей социальной сферы, содержащих целевые показатели (индикаторы) развития отраслей и меры, обеспечивающие их достижение в сферах образования, здравоохранения, культуры, наличие у главных распорядителей средств федерального бюджета планов мероприятий по реализации «дорожных карт» в отношении подведомственных федеральных государственных учреждений и соответствующих категорий работников и наличие у главных распорядителей средств федерального бюджета - федеральных государственных учреждений собственных планов мероприятий по реализации «дорожных карт».

Правительством Российской Федерации утверждены планы мероприятий («дорожные карты») по изменению в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения (распоряжение от 28 декабря 2012 г.

№ 2599-р), образования и науки (распоряжение от 30 декабря 2012 г. № 2620-р), сферы культуры (распоряжение от 28 декабря 2012 г. № 2606-р).

1.3.2. В федеральном бюджете на 2013 год, по оценке Минфина России, на повышение заработной платы работников образования, здравоохранения и культуры предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 43,5 млрд. рублей, в том числе в сфере образования – 29,1 млрд. рублей (100 % предусмотренного Программой объема), здравоохранения – 7,7 млрд. рублей (108,4 %), культуры – 6,7 млрд. рублей (100 %).

Анализ информации, полученной от Минкультуры России, Минздрава России и Минобрнауки России, о финансовом обеспечении мероприятий по выполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года показал, что в работе по мониторингу их реализации отсутствует согласованность между указанными министерствами и Минфином России.

В результате имеют место расхождения в данных об объемах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на 2013 год.

Так, по данным Минкультуры России (письмо от 28 октября 2013 г. № 4487-01-52-НМ), на повышение средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе федеральным бюджетом на 2013 год предусмотрено 2,3 млрд. рублей, что не соответствует данным Минфина России (6,7 млрд. рублей). Бюджетами субъектов Российской Федерации на указанные цели запланированы средства в объеме 76,8 млрд. рублей, иными источниками финансирования – 9,4 млрд. рублей.

По информации Минздрава России (письмо от 15 ноября 2013 г. № 11-1/10/1-5645), на осуществление мер социальной поддержки медицинских работников федеральным бюджетом на 2013 год предусмотрено 9,8 млрд. рублей (по данным Минфина России – 7,7 млрд. рублей). По оперативным данным, полученным от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, региональными бюджетами предусмотрено на эти цели 190,8 млрд. рублей, иными источниками финансирования (средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования) – 466,1 млрд. рублей.

В информации Минобрнауки России (письмо от 5 ноября 2013 г. № МОН-П-4381) об объеме фактически выделяемых средств на 2013 год отмечено, что на повышение заработной платы педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений федеральным бюджетом предусмотрено 26,7 млрд. рублей, по данным Минфина России – 29,1 млрд. рублей. Данные об объемах финансирования из региональных бюджетов и иных источников финансирования Министерством не представлены.

Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (утверждены приказом Минфина России от 21 декабря 2012 г. № 171н) не предусматривают целевых статей расходов на повышение оплаты труда педагогических работников, в результате чего сведения, предоставляемые субъектами Российской Федерации в



Минобрнауки России, об объеме предусмотренных ассигнований на соответствующие цели в ряде случаев варьируются в пределах 20 % и более (по материалам писем, полученных в течение одной недели).

Следует отметить, что одним из условий предоставления субъекту Российской Федерации субсидии на модернизацию региональных систем общего образования в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2011 г. № 436 «О порядке предоставления в 2011 - 2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования» является доведение уровня среднемесячной заработной платы учителей до среднего уровня заработной платы в экономике региона.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ в 2013 году на указанные цели предусмотрено 40,0 млрд. рублей в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 октября 2013 года на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем общего образования направлено 39,9 млрд. рублей (99,8 % утвержденного на год объема). Объем средств бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем общего образования, составил 9,1 млрд. рублей. Субъектами Российской Федерации в указанный период освоено 19,2 млрд. рублей (48,0 % общего объема средств федерального бюджета) и 5,3 млрд. рублей (58,4 % общего объема средств региональных бюджетов).

Реализация проекта по модернизации региональных систем общего образования завершается в 2013 году. Прекращение софинансирования из федерального бюджета указанного проекта может приостановить позитивные изменения, происходящие в системе общего и профессионального образования, а также может создать риски невыполнения Указа № 597 по доведению уровня средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе.

Необходимо отметить, что к организациям, осуществляющим обучение в соответствии со статьей 31 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ), относятся организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При этом согласно статье 21 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ на организации, осуществляющие обучение, на их обучающихся, на педагогических работников, занятых в организациях, осуществляющих обучение, распространяются права, социальные гарантии, обязанности и ответственность образовательных организаций, обучающихся и педагогических работников таких образовательных организаций, что является расходным обязательством субъектов Российской Федерации и должно быть обеспечено в необходимом объеме.

Анализ информации министерств о средствах, направляемых на выполнение мероприятий в 2013 году по повышению оплаты труда отдельным категориям

работников образования, здравоохранения и культуры, показал, что в сфере здравоохранения основной объем финансирования предусматривается за счет иных источников финансирования, в сфере культуры – за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

1.3.3. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1454 в целях реализации подпунктов «а» и «е» пункта 1 Указа № 597 по предложениям Минобрнауки России, Минздрава России, Минтруда России и Минкультуры России в 2013 году вносились изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части перераспределения бюджетных ассигнований Минобороны России.

По предложениям Минобрнауки России, Минкультуры России и Минздрава России в 2013 году перераспределены бюджетные ассигнования в суммах 1,7 млрд. рублей, 0,6 млрд. рублей и 1,8 млрд. рублей соответственно на повышение оплаты труда работников образовательных учреждений, учреждений культуры и медицинских учреждений, полностью удовлетворив годовую потребность.

Вместе с тем необходимо отметить, что не обеспечено повышение оплаты труда гражданскому персоналу структурных подразделений воинских частей и учреждений, выполняющих аналогичные функции в сфере культуры, здравоохранения, науки и образования и не являющихся самостоятельными учреждениями (библиотеки, клубы, музеи, оркестры (ансамбли), дома офицеров, медицинские пункты (кабинеты), лазареты, поликлиники, детские сады и другие).

В связи с этим Минобороны России были направлены письма от 20 июня 2013 г. № 205/4321 и от 16 июля 2013 г. № 205/5312 в Правительство Российской Федерации, от 25 июня 2013 г. № 211/768 – в Минкультуры России, от 25 июня 2013 г. № 211/769 – в Минобрнауки России и от 25 июня 2013 г. № 211/770 – в Минфин России.

Однако, по мнению Минкультуры России (письмо от 9 июля 2013 г. № 5315-01-54/04-НМ) и Минобрнауки России (письмо от 25 июня 2013 г. № 211/769), повышение оплаты труда отдельным категориям работников, предусмотренное Указом № 597, не распространяется на гражданский персонал структурных подразделений воинских частей и учреждений, выполняющих аналогичные функции в сфере культуры, здравоохранения, науки и образования.

Минфин России (письмо от 1 августа 2013 г. № 10-05-03/31054) считает, что повышение оплаты труда указанным категориям работников должно осуществляться в увязке со структурными преобразованиями численности гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации.

При этом Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 11 февраля 2013 г. № Пр-240 (подпункт «л» пункта 1) Правительству Российской Федерации поручено рассмотреть вопрос о финансовом обеспечении мероприятий по повышению оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, находящихся в ведении Минобороны России, в соответствии с Указом № 597.

Повышение заработной платы только работникам учреждений культуры, образования, здравоохранения и науки может привести к негативным социальным последствиям в трудовых коллективах воинских частей и организаций

Минобороны России, работники которых (численностью более 22,9 тыс. человек) выполняют аналогичные функции в указанных сферах деятельности.

По предложениям Минобрнауки России и Минздрава России внесены изменения в сводную бюджетную роспись, предусматривающие передачу МВД России дополнительных ассигнований по разделу «Образование» в размере 177,6 млн. рублей (в полном объеме обеспечивает потребность МВД России) и по разделу «Здравоохранение» – 543,9 млн. рублей (25 % потребности в указанных средствах).

Минобрнауки России передало МЧС России в 2013 году путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись бюджетные ассигнования в сумме 334,8 млн. рублей на повышение заработной платы педагогических работников.

Потребность для достижения установленного на 2013 год уровня средней заработной платы педагогических работников по сравнению со средней заработной платой в соответствующем регионе составляет, по оценкам МЧС России, порядка 120,0 млн. рублей. В связи с невыделением средств на увеличение заработной платы научным сотрудникам остаток средств в размере более 200 млн. рублей по согласованию с Минобрнауки России планируется использовать на достижение установленного на 2013 год уровня средней заработной платы научным сотрудникам.

Минздравом России путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись переданы МЧС России бюджетные ассигнования в сумме 21,3 млн. рублей на повышение заработной платы медицинских работников в медицинских учреждениях в 2013 году. Средства направлены двум медицинским учреждениям (ВЦЭРМ и ФГБУ «72 Центральная поликлиника МЧС России»), потребность которых в бюджетных средствах на достижение установленного на 2013 год уровня средней заработной платы по сравнению со средней заработной платой в соответствующем регионе составляет 59,6 млн. рублей.

Вместе с тем медицинские работники в системе МЧС России находятся не только в штатах медицинских учреждений, но и в иных федеральных государственных бюджетных и казенных учреждениях (поликлиники при ВУЗах – 224 человека, региональные поисково-спасательные отряды – 175 человек, спасательные воинские формирования – 198 человек, территориальные органы – 152 человека, прочие – 76 человек) и занимают соответствующие категории должностей. Денежные средства на указанные категории медицинских работников Минздравом России не выделяются. В Минздрав России направлены письма о дополнительном выделении средств (от 25 сентября 2013 г. № 43-4160-30 и от 31 октября 2013 г. № 43-4690-30). Потребность в средствах на указанные цели (с учетом использования средств от внебюджетной деятельности), по данным МЧС России, составляет 163,1 млн. рублей.

На основании согласованных актов приема-передачи бюджетных ассигнований путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись в 2013 году переданы ФСКН России бюджетные ассигнования, предусмотренные Минобрнауки России в размере 7,8 млн. рублей на повышение заработной платы педагогических работников высшего профессионального образования учреждений

органов наркоконтроля и Минздраву России в размере 30,7 млн. рублей на повышение заработной платы врачей, младшего и среднего медицинского персонала, а также работников медицинских организаций, имеющих высшее образование, учреждений органов наркоконтроля (подпункты «а» и «е» пункта 1 Указа № 597).

Дополнительные средства позволят повысить уровень заработной платы педагогических работников высшего профессионального образования и работников медицинских учреждений в соответствии с параметрами, утвержденными Планом мероприятий по реализации «дорожной карты» структурных изменений в сфере образования и науки.

Минсельхоз России в целях реализации положений Указа № 597 по повышению заработной платы отдельным категориям работников подведомственных государственных образовательных учреждений до уровня не ниже среднего по экономике региона обратился в Правительство Российской Федерации (письмо от 19 марта 2013 г. № НФ-13-07/2676) о выделении дополнительных бюджетных ассигнований в 2013 году в объеме 3,4 млрд. рублей. Фактически в 2013 году на указанные цели было выделено 1,1 млрд. рублей, или в 3,2 раза меньше необходимого объема. При этом проверка исполнения федерального бюджета за 2012 год в Минсельхозе России показала, что из 59 вузов 12 учебных заведений не смогли выполнить поручения, данные Указом № 597, в полной мере в связи с недостаточным объемом выделенных средств.

Минюсту России Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ предусмотрены бюджетные ассигнования на вышеуказанные цели в 2013 году в сумме 17,5 млн. рублей, которые направлены Российской правовой академии Минюста России.

Минтраву России (с учетом переданных ассигнований от Минздрава России и Минобрнауки России) на мероприятия по увеличению размера реальной заработной платы, а также размера средней заработной платы для отдельных категорий работников предусмотрены ассигнования в сумме 1,0 млрд. рублей.

Минспорту России в 2013 году на эти цели за счет средств федерального бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 0,9 млрд. рублей.

Следует отметить, что предусмотренный объем денежных средств не в полной мере удовлетворяет потребность в средствах на повышение оплаты труда преподавателей образовательных учреждений.

Анализ реализации Указа № 597 показал, что за 9 месяцев 2013 года заработная плата работников в отраслях социальной сферы и науки росла более высокими темпами по сравнению со средней заработной платой по экономике в целом.

Прирост заработной платы по России в целом составил 13,0 %, в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 18,5 %, образовании – 24 %, научных исследованиях и разработках – 15,2 %, деятельности по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта – 20,0 %.

За 9 месяцев 2013 года в целом по России отношение среднемесячной заработной платы социальных работников к средней заработной плате по

субъектам Российской Федерации в среднем достигло рекомендованного в 2013 году значения – 47,5 %.

В то же время в 28 субъектах Российской Федерации данное значение не достигнуто.

Наименьшее значение показателя отмечается в Амурской области – 35,6 %, Красноярском крае – 37,5 %, Республике Башкортостан – 37,8 %, Вологодской области – 39,9 %, Тульской области – 40,3 %, Магаданской области – 40,9 %, Республике Ингушетия – 41,0 %, Республике Хакасия – 41,0 %, Республике Карелия – 43,0 %, Архангельской области – 43,2 %, Республике Дагестан – 43,3 %, Республике Саха (Якутия) – 43,8 %, Республике Алтай – 44,3 %, Брянской области – 44,5 %.

За счет сокращения административно-управленческого персонала и оптимизации структуры учреждений социального обслуживания субъектами Российской Федерации в 2013 году предполагается изыскать 0,7 млрд. рублей, которые также будут направлены на повышение оплаты труда социальных работников.

1.3.4. В составе расходов федерального бюджета на 2014 – 2016 годы, по информации Минфина России (письмо от 24 октября 2013 г. № 01-02-01/15-44761), предусматриваются дополнительные бюджетные ассигнования на повышение оплаты труда отдельным категориям работников в сферах образования, здравоохранения и культуры в объемах, представленных в таблице 6.

Таблица 6  
(млн. рублей)

	2013 год, предусмотрено федеральным бюджетом <sup>1</sup>	Средства федерального бюджета на:		
		2014 год	2015 год	2016 год
Образование	29 100,0	48 300,0	72 300,0	93 800,0
Здравоохранение	7 700,0	14 390,1	24 546,8	33 175,2
Культура	6 726,4	9 218,5	12 579,6	16 527,8

По сравнению с 2013 годом к 2016 году объемы бюджетных ассигнований на повышение оплаты труда работников образования увеличиваются в 3,2 раза, здравоохранения – в 4,3 раза, культуры – в 2,4 раза. В 2014 году по сравнению с 2013 годом соответственно – в 1,7, 1,9 и 1,4 раза.

Всего в 2014 году из федерального бюджета на реализацию мер по повышению заработной платы отдельных категорий работников образования, здравоохранения и культуры планируется направить 71,9 млрд. рублей, или с ростом по сравнению с 2013 годом в 1,6 раза.

1.3.5. На реализацию задач, поставленных Президентом Российской Федерации по сохранению и развитию российской культуры (пункт 1, подпункт «н», абзацы второй, третий, четвертый, шестой – девятый, Указа № 597) из

<sup>1</sup> По данным Минфина России к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

федерального бюджета (по оценке Минфина России к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов») на 2013 год предусмотрены дополнительные бюджетные ассигнования в объеме 3,5 млрд. рублей.

Следует отметить, что в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ средства отдельной статьей расходов на выполнение указанных мероприятий не предусматриваются, что затрудняет проведение анализа реализации указанных выше мероприятий.

В 2013 году из федерального бюджета, по информации Минкультуры России, на выполнение мероприятий по пункту 1 (подпункт «н») Указа № 597 будет направлено 190,9 млн. рублей, из них на создание 5 центров культурного развития – 166,7 млн. рублей.

Вместе с тем Федеральной адресной инвестиционной программой на 2013 – 2015 годы на финансирование работ по проектированию и строительству названных центров в 2013 году предусмотрено 0,21 млрд. рублей. Приведенные данные подтверждают отсутствие должного контроля за реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года федеральными органами исполнительной власти.

В составе расходов федерального бюджета на 2014 – 2016 годы, по информации Минфина России (письмо от 24 октября 2013 г. № 01-02-01/15-44761), на выполнение мероприятий по дальнейшему сохранению и развитию российской культуры запланированы дополнительные бюджетные ассигнования в объеме 10,1 млрд. рублей, из них в 2014 году – 3,9 млрд. рублей (110,2 % по сравнению с предусмотренными объемами на 2013 год).

1.3.6. Реализуемые в рамках Указа № 597 меры позволяют постепенно улучшать ситуацию по отдельным социально значимым позициям.

Подпунктом «в» пункта 2 Указа № 597 предусмотрено разработать комплекс мер социальной поддержки отдельных групп населения. В целях ежегодного создания специальных рабочих мест<sup>2</sup> для инвалидов в 2013 году Роструду предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета в сумме 792,5 млн. рублей.

За 9 месяцев 2013 года на оборудованные (оснащенные) рабочие места трудоустроено 7 622 инвалида, или 53,7 % запланированной численности на год (14,2 тыс. человек). В связи с этим существует риск невыполнения показателя Указа № 597 в части создания специальных рабочих мест для инвалидов, а также аналогичного показателя, включенного в подпрограмму «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения».

---

<sup>2</sup> Аналогичный показатель (индикатор) установлен подпрограммой «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы «Содействие занятости населения».

В подпункте «г» пункта 1 Указа № 597 содержится поручение разработать к 2015 году и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов<sup>3</sup>.

Минтрудом России сформирован перечень из 805 профессиональных стандартов по всем видам экономической деятельности. В 2013 году разработка около 360 профессиональных стандартов должна осуществляться за счет средств федерального бюджета на основе заключаемых государственных контрактов, из них около 40 стандартов – за счет собственных средств разработчиков в инициативном порядке. По оперативным данным, по состоянию на 1 октября 2013 года в стадии разработки находятся 348 профессиональных стандартов, из них: 321 стандарт, разрабатываемый за счет средств федерального бюджета, и 27 – за счет собственных средств.

Оплачены из федерального бюджета госконтракты на разработку 37 профессиональных стандартов.

Следует отметить, что на реализацию указанных мероприятий Минтроду России в 2013 году предусмотрены ассигнования в сумме 0,2 млрд. рублей. По оперативным данным, кассовое исполнение за 9 месяцев 2013 года составило 12,1 % предусмотренных ассигнований на эти цели.

Низкое кассовое исполнение по оплате госконтрактов на разработку профессиональных стандартов обусловлено проведением оплаты за разработанные стандарты по факту выполненных работ, а также длительностью проведения конкурсных процедур. При этом по отдельным профессиональным стандартам (около 20) существует риск незавершения их разработки до конца 2013 года в связи с длительностью формирования коллектива экспертов.

1.3.7. По информации 83 субъектов Российской Федерации, полученной в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 597 составляет в 2013 году 670,9 млрд. рублей, в 2014 году – 838,9 млрд. рублей и в 2015 году – 1 064,5 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено 90,2 % общей потребности средств для реализации Указа № 597. На 2014 и 2015 годы их доля в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации снижается.

При этом в общем объеме средств консолидированных бюджетов субъектов, предусмотренных на реализацию Указа № 597, доля федеральной составляющей с 12,3 % в 2013 году снижается до 0,8 % в 2015 году.

1.4. На реализацию задач, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (далее – Указ № 598), по оперативным данным Минздрава России, в 2013 году за счет всех источников финансирования предусмотрено 183,9 млрд. рублей, в том числе: средства федерального бюджета – 50,6 млрд. рублей (27,5 % общего объема финансирования), средства бюджетов

---

<sup>3</sup> Аналогичные показатели на 2013-2014 годы определены в подпрограмме 3 «Развитие институтов рынка труда» государственной программы «Содействие занятости населения».

субъектов Российской Федерации –76,0 млрд. рублей (41,3 %) и иные источники финансирования –57,4 млрд. рублей (31,2 %).

Следует отметить, что из общего объема финансирования мероприятий по Указу № 598 большую часть расходов запланировано направить на достижение цели по профилактике и формированию здорового образа жизни (28,6 % общего объема финансирования), по снижению смертности от новообразований (17,1 %) и снижению смертности от болезней системы кровообращения (14,5 %).

Анализ исполнения задач, поставленных Указом № 598, показал, что по отдельным из них возможны риски неэффективного использования средств и недостижения установленных значений целевых показателей.

По данным государственного статистического наблюдения, за 2012 год смертность от болезней на 100 тыс. человек населения от новообразований составляла 203,1 случая. По состоянию на 1 октября 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года показатель смертности от новообразований незначительно, но увеличился с 201,0 до 201,4 случаев на 100 тыс. человек населения, что ставит под угрозу достижение целевых значений показателя к концу 2018 года.

По итогам 9 месяцев 2013 года в рамках реализации отдельных мероприятий по снижению смертности населения были затянuty сроки заключения соглашений с субъектами Российской Федерации о предоставлении средств из федерального бюджета. В результате не были использованы бюджетные ассигнования из федерального бюджета, выделенные на:

финансовое обеспечение закупок антибактериальных и противотуберкулезных лекарственных препаратов (второго ряда), применяемых при лечении больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, и диагностических средств для выявления, определения чувствительности микобактерии туберкулеза и мониторинга лечения больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя (3,5 млрд. рублей);

совершенствование медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями (6,4 млрд. рублей);

совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях (5,9 млрд. рублей).

1.4.1. За 9 месяцев 2013 года младенческая смертность составила 8,2 случая на 1000 родившихся живыми против 8,7. В то же время в 32 субъектах Российской Федерации зарегистрирован рост младенческой смертности, в том числе в тех регионах, где открыты и функционируют перинатальные центры, – в Воронежской (на 10,4 %), Ивановской (на 64,6 %), Иркутской (на 5,2 %), Курской (на 11,7 %), Ярославской (на 9,7 %) областях и в других регионах.

Несмотря на наблюдающееся общее снижение младенческой смертности по сравнению с аналогичным периодом 2012 года зарегистрирован ее рост (от некоторых инфекционных и паразитарных заболеваний – на 8,7 %, от болезней органов дыхания – на 2,6 %, от внешних причин смерти – на 2,8 %).



В целях снижения младенческой смертности в соответствии с пунктом 2 (подпункт «в») Перечня поручений Президента Российской Федерации от 17 марта 2013 г. № Пр-539 Правительству Российской Федерации было поручено до 1 июля 2013 года утвердить программу развития перинатальных центров. Президентом Российской Федерации (от 29 сентября 2013 г. № Пр-2278) Правительству Российской Федерации поручено до 1 ноября 2013 года доработать проект программы по развитию перинатальных центров в Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 г. № 925 в отсутствие программы развития перинатальных центров внесены изменения в Правила финансового обеспечения в 2011 – 2013 годах региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации за счет средств, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2013 г. № 1873-р определены объемы субсидий 30 субъектам Российской Федерации без указания числа планируемых к строительству перинатальных центров. В связи с поздним распределением субсидий на указанные цели по состоянию на 1 октября 2013 года средства бюджетам субъектов Российской Федерации не предоставлялись.

За счет федерального бюджета в 2013 году на строительство Федерального перинатального центра ФГУ «Научный центр акушерства, гинекологии и перинатологии им. академика В.И.Кулакова» Минздрава России предусмотрено 969,7 млн. рублей. На 1 октября 2013 года исполнение составило 388,3 млн. рублей, или всего 40,0 % утвержденного объема, что создает риски срыва сроков ввода в действие Федерального центра.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 217-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» бюджетные ассигнования на строительство перинатальных центров не предусмотрены. Средства в объеме 42,7 млрд. рублей в соответствии с указанным законом предусматривается направить на реализацию программ и мероприятий по модернизации здравоохранения.

1.4.2. Мероприятия по формированию здорового образа жизни граждан Российской Федерации, включая популяризацию культуры здорового питания, спортивно-оздоровительных программ, профилактику алкоголизма и наркомании, противодействие потреблению табака, предусмотрены госпрограммой «Развитие здравоохранения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 2511-р. Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ на проведение коммуникационной кампании по формированию приоритетов здорового образа жизни населения России предусмотрено 85,0 млн. рублей. На 1 октября 2013 года контракты на закупку товаров, работ и услуг не заключены, кассовое исполнение расходов не осуществлялось.

Объем субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни у населения Российской Федерации, включая сокращение

потребления алкоголя и табака, в части развития наркологической службы в связи с внесением изменений в Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ на 2013 год сокращен на 45,6 млн. рублей и составил 475,4 млн. рублей.

Распоряжение Правительства Российской Федерации о распределении субсидий субъектам Российской Федерации на указанные цели было принято только 18 сентября 2013 г. № 1684-р. По состоянию на 1 октября 2013 года соглашения с субъектами Российской Федерации не заключены. Средства на отчетную дату на реализацию указанных мероприятий бюджетам субъектов Российской Федерации не предоставлялись. В связи с этим могут возникнуть трудности с достижением субъектами Российской Федерации плановых показателей в текущем году.

Концепция модернизации наркологической службы Российской Федерации до 2016 года на настоящий момент не утверждена.

1.4.3. Указом № 598 поручено Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать до 1 января 2013 года с участием общественных организаций Стратегию лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года. Стратегия и план ее реализации утверждены приказом Минздрава России от 13 февраля 2013 г. № 66, а не нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Анализ положений Стратегии свидетельствует о выполнении не в полном объеме мероприятий, срок исполнения которых определен в 2013 году. Не внесены соответствующие изменения в ряд федеральных законов в части: обеспечения рационального использования лекарственных препаратов для медицинского применения; совершенствования государственной контрольно-разрешительной системы в сфере обращения лекарственных средств; совершенствования порядка формирования перечней лекарственных препаратов для медицинского применения, обеспечение которыми осуществляется в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также в рамках оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг.

Реализация Стратегии напрямую зависит от реализации Плана мероприятий по реализации мер по развитию конкуренции на отдельных рынках (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р). Минздравом России по состоянию на 1 октября 2013 года не выполнен ряд мероприятий, определенных указанным планом.

1.4.4. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1134-р утвержден План мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области здорового питания населения на период до 2020 года. В соответствии с данным планом в течение 2013 года должны были быть подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в некоторые законодательные акты. Однако по состоянию на 1 октября 2013 года проекты федеральных законов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не внесены.

1.4.5. Комплекс мер по обеспечению системы здравоохранения Российской Федерации медицинскими кадрами до 2018 года (далее – Комплекс мер) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2013 г. № 614-р. Минздравом России в субъекты Российской Федерации направлен типовой проект региональной программы по развитию кадров здравоохранения, проведена экспертиза 83 региональных кадровых программ. Программы 60 субъектов Российской Федерации рекомендованы Минздравом России к утверждению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В то же время в соответствии с Комплексом мер в III - IV кварталах 2013 года Минздрав России должен был утвердить нормативные правовые акты:

по мониторингу кадрового состава системы здравоохранения, ведению Федерального регистра медицинских и фармацевтических работников (IV квартал 2013 года);

по повышению престижа и привлекательности медицинской профессии, ежегодному проведению всероссийского конкурса врачей и всероссийского конкурса «Лучший специалист со средним медицинским и фармацевтическим образованием» (III квартал 2013 года).

Соответствующие приказы Минздрава России в информационных правовых системах не размещены.

В информации Минфина России, предоставленной по запросу Счетной палаты Российской Федерации, отсутствуют данные об объемах средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на 2014 – 2016 годы, направляемых на реализацию Указа № 598.

1.4.6. По информации 83 субъектов Российской Федерации, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 598 составляет в 2013 году 359,6 млрд. рублей, в 2014 году – 363,0 млрд. рублей и в 2015 году – 382,2 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено 92,8 % общей потребности средств для реализации Указа № 598, в 2014 и 2015 годах доля предусмотренных в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации средств снижается до 85,4 % и 82,3 % соответственно.

В источниках финансирования, предусмотренных регионами на реализацию Указа № 598, федеральная составляющая в среднем не превышает 8 % в 2013 году, а в последующие годы – еще ниже.

1.5. На финансовое обеспечение мероприятий в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (далее – Указ № 599) федеральным бюджетом на 2013 год предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 681,9 млрд. рублей (по информации Минобрнауки России), из них на реализацию мероприятий в сфере образования – 65,8 млрд. рублей.

1.5.1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2012 г. № 679 «О повышении стипендий нуждающимся студентам первого и второго курсов федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающимся по очной форме обучения

за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста и имеющим оценки успеваемости «хорошо» и «отлично» установлен минимальный размер стипендии в сумме 6 307 рублей. На выполнение указанного постановления Минобрнауки России в 2013 году предусмотрены ассигнования из федерального бюджета в объеме 6,8 млрд. рублей. Указанные средства были доведены до образовательных учреждений.

1.5.2. По информации Минфина России, на реализацию Указа № 599 на 2014 год запланированы дополнительные бюджетные ассигнования в объеме 21,3 млрд. рублей. Из них на разработку и утверждение плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, предусмотрено 10,5 млрд. рублей, на повышение размера стипендий нуждающимся студентам первого и второго курсов, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста и имеющим оценки успеваемости «хорошо» и «отлично» – 7,1 млрд. рублей.

1.5.3. Указом № 599 предусмотрен комплекс мер по совершенствованию государственной образовательной и научной политики в целях инновационного развития экономики.

В целях исполнения Указа № 599 в области науки, по данным Минобрнауки России, на финансирование государственных научных фондов, а также исследований и разработок, осуществляемых на конкурсной основе ведущими университетами, в 2013 году предусмотрены средства в объеме 32,2 млрд. рублей, в том числе средства федерального бюджета – 18,1 млрд. рублей, средства внебюджетных источников – 14,1 млрд. рублей. По состоянию на 1 октября 2013 года кассовое исполнение составило 13,2 млрд. рублей, или 40,8 %.

1.5.4. В целях реализации Указа № 599 субъектами Российской Федерации разработаны региональные и муниципальные поэтапные программы по ликвидации очередей в дошкольные учреждения и максимальному охвату детей в возрасте от трех до семи лет местами в дошкольных образовательных учреждениях, обеспечивающие доступность дошкольного образования, в том числе за счет развития вариативных форм дошкольного образования.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ Минобрнауки России предусмотрены бюджетные ассигнования на модернизацию региональных систем дошкольного образования в объеме 50,0 млрд. рублей. Средства в указанном объеме по состоянию на 1 октября 2013 года направлены субъектам Российской Федерации.

Объем средств бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования, составил 39,9 млрд. рублей.

По итогам 9 месяцев 2013 года субъектами Российской Федерации в соответствии с представленными в Минобрнауки России отчетами о расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансирования которых

является субсидия, предоставленная из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, освоено 8,2 млрд. рублей (16,4 % общего объема средств федерального бюджета) и 18,0 млрд. рублей (45,1 % общего объема средств бюджетов субъектов Российской Федерации).

Наилучшие результаты по достижению показателей результативности использования субсидии, в том числе в части оценки количества мест для реализации программ дошкольного образования, отмечаются в Тульской (92,4 %), Ростовской (92,0 %) и Самарской (83,1 %) областях. В Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах по итогам III квартала 2013 года данный показатель равен 0 %, плановые значения показателей составляют 6 176 и 55 мест соответственно, выполнение которых необходимо обеспечить по итогам года.

Охват детей-дошкольников в возрасте до 7 лет различными формами дошкольного образования в начале 2013 года составлял около 60 % (целевой ориентир к 2016 году – 100 %). По данным Росстата, на начало 2013 года 2,4 млн. детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные учреждения. Количество мест, которые планируется создать в 2013 году, удовлетворит потребность только на 12 %.

По информации Минфина России, потребность в средствах на строительство и реконструкцию дошкольных образовательных учреждений (детских садов) составляет 118,5 млрд. рублей, в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации на указанные цели предусмотрены средства в сумме 104,7 млрд. рублей.

В то же время в Федеральном законе от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ на софинансирование расходов на модернизацию региональных систем дошкольного образования в 2014 году предусмотрено 10,0 млрд. рублей, или меньше, чем в 2013 году, в 5 раз.

Вместе с тем, по данным Минобрнауки России, потребность в выделении дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета регионам для достижения указанной цели составляет 180 000,0 млн. рублей, что обусловлено высоким показателем очередности в дошкольные учреждения, несмотря на положительную динамику данного показателя, в связи с чем существуют риски невыполнения Указа № 599 в части обеспечения доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет.

Следует отметить, что в 2013 году показатель охвата детей раннего возраста (от 1 года до 3 лет) снизился более чем на 2 % в сравнении с 2012 годом. Данная ситуация складывается и вследствие того, что в ряде субъектов Российской Федерации проблема ликвидации очередей решается за счет ущемления прав на дошкольное образование, а также на присмотр и уход за детьми младше 3 лет, что недопустимо. В связи с этим необходимо осуществлять мониторинг ситуации в отношении данной группы детей, в том числе на федеральном уровне.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 18 октября 2013г. № ПР-2431 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить принятие соответствующих нормативных актов, обязательных к применению на всей территории Российской Федерации, для целей единообразного

осуществления учета детей, нуждающихся в предоставлении места в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования.

Необходимо отметить, что до настоящего времени отсутствует унифицированная система информационного ресурса, обеспечивающего учет детей дошкольного возраста, не принят нормативный правовой документ, регламентирующий порядок формирования электронной очереди на федеральном уровне.

Минобрнауки России разработана «дорожная карта» по формированию информационного ресурса, обеспечивающего учет детей дошкольного возраста (электронная очередь) (письмо от 17 июля 2013 г. № МОН-П-2673), в соответствии с которой в срок до 1 сентября 2013 года необходимо было разработать приказ «Об утверждении Порядка приема детей на обучение по образовательным программам дошкольного образования». Однако до настоящего времени данный приказ не издан.

1.5.5. Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ в 2013 году предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 9,0 млрд. рублей на мероприятия по вхождению к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов, включая организационно-техническое и информационное обеспечение проведения конкурса, а также методическое и аналитическое сопровождение государственной поддержки.

Субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в 2013 году в сумме 8,7 млрд. рублей распределены получателям указанных средств распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 1500-р, однако расходы федерального бюджета на 1 октября 2013 года не осуществлялись.

Согласно части 5 статьи 24 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ порядок конкурсного отбора программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет» устанавливается Правительством Российской Федерации; перечень показателей, критерии и периодичность оценки эффективности реализации программ развития национальных исследовательских университетов устанавливаются Минобрнауки России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 676 были внесены изменения в Правила конкурсного отбора программ развития образовательных организаций высшего образования, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2009 г. № 550.

Приказ Минобрнауки России об установлении перечня показателей, критериев и периодичности оценки эффективности реализации программ развития национальных исследовательских университетов, подлежащий изданию в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, в правовых

информационных системах отсутствует. Действующий приказ Минобрнауки России от 29.07.2009 № 276 (ред. от 13.09.2011) «О перечне показателей, критериях и периодичности оценки эффективности реализации программ развития университетов, в отношении которых установлена категория «национальный исследовательский университет» подлежит пересмотру.

1.5.6. По информации 83 субъектов Российской Федерации, полученной в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 599 составляет в 2013 году 227,7 млрд. рублей, в 2014 году – 307,6 млрд. рублей и в 2015 году – 352,3 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено 72,8 % общей потребности средств для реализации Указа № 599, в 2014 и 2015 годах их доля в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации снижается до 32,2 % и 23,2 % соответственно.

При этом в 2013 году доля недостающих средств, по оценке регионов, составляет 26,9 % потребности, а в 2014 – 2015 годах она составит 67,3 % и 76,2 % соответственно.

1.6. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (далее – Указ № 600) определены приоритеты и цели государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сферах.

Принятие Указа № 600 во многом обусловлено наличием большого количества проблем в обеспечении граждан доступным и комфортным жильем, а также жилищно-коммунальными услугами надлежащего качества, системное решение которых в течение продолжительного времени не обеспечивалось. Первоочередная задача – это переселение граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда.

1.6.1. Подпунктом «а» пункта 1 Указа № 600 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить до 2017 года увеличение доли заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод до 30 %.

В 2013 году указанный показатель составил 8,1 %. По материалам Минфина России, при формировании федерального бюджета на 2014 – 2016 годы данный показатель на 2014 год предусматривался на уровне 10,5 %, на 2015 год – 16,5 % и на 2016 год – 21,0 %. Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 2227-р, указанный показатель к 2018 году предусмотрен на уровне 30 %.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 г. № 1493-р утверждены план действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций и перечни пилотных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций в развитие объектов энергетики и системы

коммунальной инфраструктуры, координацию реализации которых осуществляют Минэкономразвития России и Минрегион России (далее – План).

Ряд мероприятий (подпункты «в», «г», «д», «е», «ж» и «з» пункта 1 Плана) не исполнен в срок до марта 2012 года (ответственные исполнители Минрегион России, Минэкономразвития России, Минэнерго России, Минфин России, ФАС России и ФСТ России).

Вследствие этого в настоящий момент отсутствуют реальные организационные и финансовые механизмы по реализации инвестиционных проектов, которые можно было бы тиражировать в регионах. Также отсутствуют правовые нормы, позволяющие обеспечивать заданный уровень привлеченных средств в инвестиционных и производственных программах организаций коммунального комплекса при тарифном регулировании.

1.6.2. Подпунктом «б» (абзац 2) пункта 1 Указа № 600 предусмотрено до 2018 года снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту по отношению к индексу потребительских цен до уровня не более чем 2,2 процентного пункта.

Остается высокой средневзвешенная ставка по ипотечным жилищным кредитам, которая по состоянию на 1 октября 2013 года составила 12,6 %, что на 0,4 процентного пункта выше, чем на 1 октября 2012 года, и на 0,3 процентного пункта выше, чем на 1 января 2013 года. В результате средневзвешенная ставка превысила индекс потребительских цен на 5,7 процентного пункта при целевом уровне превышения до 2017 года не более чем на 2,2 процентного пункта.

При условии снижения инфляции возможно дальнейшее увеличение разрыва между средневзвешенной ставкой по ипотечным жилищным кредитам и индексом потребительских цен. Такая ситуация также обусловливается отсутствием тиражируемых финансовых решений и механизмов (ипотечных портфелей), которые позволяли бы обеспечить заданный уровень ставки по ипотечному кредитованию при влияниях рыночной конъюнктуры и макроэкономических показателей.

До настоящего времени не внесены изменения в Стратегию развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2030 года, утвержденную Правительством Российской Федерации 19 июля 2010 г. № 1201-р.

1.6.3. Подпунктом «б» (абзацы 3 - 5) пункта 1 Указа № 600 поручено обеспечить увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов до 815 тыс. в год; создание для граждан Российской Федерации возможности улучшения жилищных условий не реже одного раза в 15 лет и снижение стоимости одного квадратного метра жилья на 20 % путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса.

Приказом Минрегиона России от 9 сентября 2013 г. № 372 утверждены Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. Однако в методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по разработке региональных программ развития жилищного строительства, утвержденных приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 г.



№ 802, отсутствуют данные показатели, что требует внесения соответствующих изменений в указанный приказ.

В целях снижения стоимости одного квадратного метра жилья Федеральным агентством по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству утвержден приказ от 27 декабря 2012 г. № 117/ГС «О нормативе стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья по Российской Федерации на первое полугодие 2013 года и показателях средней рыночной стоимости 1 квадратного метра общей площади жилья по субъектам Российской Федерации на I квартал 2013 года», которым установлена стоимость квадратного метра жилья экономкласса в размере 33 тыс. рублей.

1.6.4. В настоящее время в целях реализации задач, поставленных в подпункте «а» (абзац 2) пункта 2 Указа № 600, подготовлен Минрегионом России, но не внесен в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства», предусматривающий правило, согласно которому допускается передача осуществления полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности, органам государственной власти субъектов Российской Федерации в целях последующего предоставления таких земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, при условии обеспечения указанных земельных участков объектами инфраструктуры, предусмотренными проектами планировки территории.

1.6.5. Подпунктом «а» (абзац 3) пункта 2 Указа № 600 Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено до июля 2012 года разработать комплекс мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трех и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе. С декабря 2012 года Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства проведены первые аукционы в целях реализации указанной функции, по результатам которых для строительства жилья экономического класса по договорам безвозмездного пользования предоставлены участки в Ростовской, Ивановской областях, Пермском и Приморском краях общей площадью 55,3 га для строительства 5 многоквартирных домов с общим количеством квартир 474 общей площадью жилых помещений 24 896 кв. м и строительства 353 малоэтажных индивидуальных жилых домов минимальной общей площадью жилых помещений 43 850 кв.м. Данная инициатива, как и в целом вопросы жилищного строительства, серьезно тормозится низкой готовностью земельных участков к освоению, в первую очередь в части имущественно-земельных и градостроительных решений.

Не утверждены в срок (июль 2013 года) показатели и плановые значения на период до 2018 года, установленные комплексом мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих 3 и более детей, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1119-р, а также не

внесены изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации.

1.6.6. Подпунктом «б» (абзац 2) пункта 2 Указа № 600 Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено обеспечить формирование специальных условий ипотечного кредитования отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы) и создание ипотечно-накопительной системы.

Правом на предоставление льготной ипотеки из-за ограничения по возрасту может воспользоваться ограниченный круг граждан (молодые учителя, ученые, военнослужащие, а также семьи, получившие право на меры государственной поддержки в виде материнского капитала).

Кроме того, существуют проблемы из-за установленной предельной стоимости 1 кв. метра общей жилой площади, что не позволяет приобрести в большинстве субъектов Российской Федерации жилье по фактически сложившимся ценам, а это является результатом того, что строительство жилья экономкласса с фиксированной по результатам торгов минимальной ценой идет в явно недостаточных объемах. Таким образом, при существующих темпах строительства жилья данного класса параметры, установленные Указом № 600, не будут достигнуты.

1.6.7. В соответствии с подпунктом «б» (абзац 3) пункта 2 Указа № 600 постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 614 утвержден Порядок установления и применения социальной нормы потребления электрической энергии (мощности) и внесения изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам установления и применения социальной нормы потребления электрической энергии (мощности). По остальным коммунальным ресурсам социальные нормы не установлены.

1.6.8. С нарушением почти на год намеченного абзацем вторым подпункта «в» пункта 2 Указа № 600 срока (до ноября 2012 года) утверждены Правила принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), при его ненадлежащем использовании (постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2013 г. № 821), которые вступили в силу только с 1 января 2014 года. Результат применения данной нормы можно будет оценить не ранее ноября 2014 года. В месте с тем с учетом принятых решений по налогообложению земель федеральных ведомств в настоящий момент возникла острая необходимость принятия аналогичного порядка для неиспользуемых или используемых с нарушениями земельных участков ведомств, находящихся вблизи населенных пунктов и интересных с точки зрения строительства жилья.

1.6.9. Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено до ноября 2012 года принять меры по улучшению качества предоставления жилищно-

коммунальных услуг, в том числе путем обеспечения конкуренции на рынке этих услуг на региональном и местном уровнях (абзац третий подпункта «в» пункта 2).

Приняты постановления Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами», от 3 апреля 2013 г. № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения».

1.6.10. В соответствии с подпунктом «г» (абзац 2) пункта 2 Указа № 600 разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 2227-р государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», целью которой является повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, в том числе с учетом исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан; повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению. Госпрограмма включает в себя три подпрограммы.

Программой не предусмотрены конкретные механизмы ее реализации как на федеральном уровне, так и на уровне регионов, а также не учтены возможности имеющихся строительных мощностей и перспектива их развития.

Кроме того, ряд ожидаемых конечных результатов госпрограммы носит декларативный характер и отражает желаемые социально-экономические показатели, напрямую не зависящие от итогов реализации госпрограммы.

Следует отметить, что отдельные показатели результативности указанной госпрограммы занижены по отношению к показателям, отраженным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция).

Так, Концепцией предусматривается увеличение к 2012 году объема ввода жилья до 100 млн. кв. метров. В то же время согласно паспорту госпрограммы объем ввода жилья к 2015 году планируется довести до 71 млн. кв. метров, что ниже показателя Концепции на 29 млн. кв. метров, или в 1,4 раза.

Аналогично на 2020 год данный показатель в Концепции составляет 140 – 150 млн. кв. метров жилья, что превышает показатель госпрограммы на 58 млн. кв. метров, или в 1,5 раза.

Также Концепцией предусматривается увеличение количества предоставляемых ипотечных жилищных кредитов к 2020 году до 2 700 тыс., что превышает аналогичный показатель госпрограммы на 1 832 тыс. кредитов, или в 3,1 раза.

В настоящий момент и показатели госпрограммы, и показатели Концепции не соответствуют задачам, поставленным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года (далее - Послание Президента), а также, несмотря на имеющиеся поручения о корректировке всех государственных программ до 1 февраля 2013 года,

соответствующие изменения в указанную госпрограмму до настоящего времени не внесены.

Кроме того, ряд ожидаемых конечных результатов госпрограммы носит декларативный характер и отражает желаемые социально-экономические показатели, напрямую не зависящие от итогов реализации госпрограммы.

В госпрограмме не представлен перечень государственных программ Российской Федерации, которые связаны с ней.

Основным программно-целевым инструментом госпрограммы является федеральная целевая программа «Жилище» на 2011 – 2015 годы.

В ходе контрольных мероприятий за 2012 год Счетной палатой Российской Федерации выявлено, что в целом из 10 значений целевых индикаторов и показателей, установленных программой на 2012 год, по 5 показателям значения не определены ввиду отсутствия данных Росстата или иных систем отчетности, по 4 – плановые значения не достигнуты.

Средства федерального бюджета на реализацию указанной программы используются неэффективно. Так, по состоянию на 1 января 2013 года неиспользованный остаток средств составил 13,4 млрд. рублей, или почти четверть предусмотренного годового объема, что свидетельствует об отсутствии системы реагирования на реальные условия реализации.

В рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» не выполнены условия соглашений по софинансированию 77 субъектами Российской Федерации на общую сумму 7 798,5 млн. рублей. Более года не использовались средства федерального бюджета в сумме 327,7 млн. рублей (в Алтайском крае – 224,3 млн. рублей, Тюменской области – 103,4 млн. рублей). При этом установленный целевой индикатор программы по количеству молодых семей, улучшивших жилищные условия при оказании содействия за счет бюджетных средств (33,3 тыс. семей), не достигнут. Фактически за 2012 год улучшили жилищные условия лишь 26,9 тыс. семей, или 80,9 %.

В рамках подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» средства федерального бюджета в сумме 69,5 млн. рублей не использовались в Ставропольском крае более года. В нарушение условий соглашений о предоставлении субсидий 4 субъекта Российской Федерации не выполнили условия софинансирования из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов на общую сумму 443,0 млн. рублей. Все это свидетельствует об отсутствии достоверных данных о фактическом состоянии дел в сфере жилищного строительства в регионах и, соответственно, недостаточном учете потребностей инвестиционного характера при расчете балансов региональных бюджетов.

При этом Минрегион России не обращался в Минфин России с предложением о приостановлении финансирования указанных субъектов или увеличении (перераспределении между субъектами) необходимой финансовой помощи, что позволяет говорить о крайне низком уровне оперативного контроля со стороны федеральных ведомств.

На 2012 год утвержден один индикатор оценки социально-экономической эффективности подпрограммы (количество введенных объектов коммунальной инфраструктуры), плановое значение которого не было достигнуто: вместо запланированных к вводу 11 объектов фактически введено только 2 объекта.

В рамках подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» по причине позднего заключения соглашений и позднего перечисления Минрегионом России средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не обеспечено финансирование мероприятий подпрограммы в 2012 году 12 из 26 субъектов Российской Федерации на сумму 980,4 млн. рублей. Более года в 13 субъектах Российской Федерации не использовались средства федерального бюджета на сумму 274,8 млн. рублей. При этом из запланированных к вводу в целом по Российской Федерации 29 объектов капитального строительства социальной и транспортной инфраструктуры обеспечен ввод в эксплуатацию лишь 11 объектов.

Анализ показал, что основной причиной срыва выполнения мероприятий является формальный подход Минрегиона России к процедурам проверки заявок на софинансирование (без учета фактического состояния дел в регионах) и отсутствие системной предварительной их проработки. Это привело к позднему заключению соглашений с Минрегионом России и, следовательно, к позднему перечислению средств федерального бюджета регионам, что в рамках процедур торгов не позволило своевременно освоить средства.

Из 12 мероприятий подпрограммы, предусматривающих возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, возмещение заемщикам уплаченных процентов в полном объеме осуществлено только по 6 мероприятиям.

В ходе контрольных мероприятий в 2013 году Счетной палатой установлено:

в рамках мероприятий по обеспечению жильем иных категорий граждан на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Российской академией наук не реализованы бюджетные инвестиции по обеспечению жильем молодых ученых в размере 254,4 млн. рублей (52,8 % общего объема предусмотренных средств). Причем Российской академией наук освоено лишь 10,9 % предусмотренного ей на указанные цели лимита государственных капитальных вложений. Неисполнение бюджетных назначений РАН свидетельствует как о низком уровне организации работы по исполнению поручения Президента Российской Федерации от 26 января 2010 г. № Пр-179, так и об отсутствии контроля со стороны Минрегиона России как государственного заказчика – координатора программы;

в рамках реализации мероприятий по переселению граждан из жилых помещений, расположенных в зоне БАМа, признанных непригодными для проживания, и (или) жилых помещений с высоким уровнем износа в 2012 году оказана государственная поддержка в решении жилищной проблемы 532 семьям (32 % показателя, запланированного подпрограммой) посредством приобретения жилья и предоставления социальных выплат. Причинами недостижения запланированного подпрограммой показателя явились значительное превышение стоимости 1 кв. метра жилья на вторичном рынке в городе Тында над стоимостью,

установленной Минрегионом России, а также неоднократный срыв аукционов по покупке квартир ввиду недобросовестности участников (Иркутская область, Забайкальский край);

сохраняются риски в решении задачи реализации мероприятий, направленных на модернизацию и (или) строительство новых энергоэффективных предприятий стройиндустрии, которые будут выпускать энергоэффективные и энергосберегающие строительные материалы, конструкции и изделия, а также поставленной в подпрограмме «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» ФЦП «Жилище» на 2011 – 2015 годы. Нерешение этой задачи создает препятствие к применению международного опыта применения «зеленых» стандартов.

В настоящее время уровень изношенности основных средств производства в некоторых организациях промышленности строительных материалов достигает от 40 до 80 % и продолжает повышаться. В организациях используются устаревшие, энергозатратные технологии по производству строительных материалов, изделий и конструкций, при строительстве жилья используются устаревшие и неэффективные технологии, типы конструктивных и инженерных решений, а также строительные материалы. Все это отрицательно влияет на себестоимость выпускаемой продукции и, как следствие, приводит к увеличению стоимости жилья, а также сохранению высоких затрат на его дальнейшую эксплуатацию.

Кроме того, в соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными Президентом Российской Федерации от 30 апреля 2012 года, поставлена задача увеличения объема строящихся зданий и сооружений с учетом международного опыта применения «зеленых» стандартов.

При неполном решении поставленных задач в области модернизации и (или) строительства новых энергоэффективных предприятий стройиндустрии, выпуска энергоэффективных и энергосберегающих строительных материалов существуют риски необеспечения граждан доступным и комфортным жильем.

В целях реализации Указа № 600 на федеральном и региональном уровнях принимаются меры, направленные на снижение стоимости жилья путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса, что приведет к росту спроса на строительные материалы, в частности на цемент. При этом обеспечение доступности цен на жилье и высокого качества строительных конструкций в жилых зданиях невозможно без модернизации и повышения энергоэффективности цементной промышленности, а также формирования эффективной системы контроля качества и сертификации отечественного и импортного цемента.

Однако, по экспертной оценке<sup>4</sup>, государственная политика в сфере цементной промышленности в России в настоящее время отсутствует, что также

---

<sup>4</sup> Научно-исследовательская работа «Разработка рекомендаций по обеспечению стимулирования модернизации цементной промышленности России с целью повышения эффективности реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Шифр 1.8.1. 21 мая 2013 года (заключительный этап).

может негативно повлиять на реализацию Указа № 600 в части достижения целей по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем.

Стратегией развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года, утвержденной приказом Минрегиона России от 30 мая 2011 г. № 262, прогнозируется рост потребления цемента в России к 2020 году до 97,8 млн. тонн (в соответствии с инновационным сценарием развития). При этом по итогам 2012 года в России уже отмечается опережение плановых показателей по уровню потребления цемента. При планируемом объеме потребности 60,2 млн. тонн фактическая величина составила 63,8 млн. тонн в год. До настоящего момента не начаты работы по переработке указанной стратегии с учетом показателей, заданных в Послании Президента.

Таким образом, при сохранении текущих тенденций объемы потребления цемента в России к 2020 году могут достигнуть величины порядка 100 тыс. тонн, что с учетом фактора сезонности потребует наличия в стране порядка 135 - 140 млн. тонн в год установленных производственных мощностей по выпуску цемента (в настоящее время величина производственных мощностей составляет около 95 млн. тонн цемента в год).

В случае развития цементного рынка России по пессимистическому сценарию возникают риск появления дефицита цемента и угроза срыва реализации указанных планов по стимулированию развития жилищного строительства в России или покрытию дефицита поставки цемента по импорту, что приведет к еще большему росту цен на строительные материалы вместо сокращения затрат.

Существуют определенные риски невыполнения в установленные сроки показателя в части достижения средней обеспеченности граждан жильем к 2015 году на уровне 25 – 27 кв. метров общей площади на человека и к 2020 году – 28 – 35 кв. метров.

Так, по данным Росстата, на начало 2012 года средняя обеспеченность общей жилой площадью составляла 22,4 кв. метра на человека. При условии ежегодного ввода в эксплуатацию с 2012 по 2015 год жилья в количестве 71 млн. кв. метров прирост общей площади за указанный выше период составит менее 2 кв. метров на человека. При этом средняя обеспеченность жильем не превысит 24,4 кв. метра вместо запланированных 25 – 27 кв. метров на человека к 2015 году.

В связи с тем, что только 9 октября 2013 года принят приказ Минрегиона России № 367/ГС «Об организации сбора информации по субъектам Российской Федерации о ходе реализации мероприятий по модернизации жилищно-коммунального хозяйства и обеспечении граждан доступным и комфортным жильем», соответствующие данные будут представлены Минрегионом России не ранее I квартала 2014 года.

1.6.11. В соответствии с абзацем 3 подпункта «г» пункта 2 Указа № 600 распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», часть мероприятий которого не исполнена. Так:

не принят федеральный закон о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации об установлении обязанностей органов местного самоуправления утверждать программы развития транспортной и социальной инфраструктуры в 6-месячный срок с даты утверждения генеральных планов городских поселений и городских округов;

не принят федеральный закон об установлении процедуры административного обжалования действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с нарушением порядка осуществления полномочий в области строительства и земельных отношений.

1.6.12. В соответствии с абзацем четвертым подпункта «г» пункта 2 Указа № 600 в части создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства, в том числе установления долгосрочных (не менее чем на три года) тарифов на коммунальные ресурсы, а также определения величины тарифов в зависимости от качества и надежности предоставляемых ресурсов распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 г. № 1493-р утвержден План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций, в который внесены изменения 21 августа 2012 года, 4 февраля 2013 года и 19 июня 2013 года. Однако для его реализации требуется принятие законодательных и иных нормативных правовых актов.

1.6.13. Указом № 600 поручено разработать до декабря 2012 года исчерпывающий перечень установленных на федеральном уровне административных процедур в сфере жилищного строительства, а также порядок согласования дополнительных процедур, установленных субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса, электросетевыми и газоснабжающими компаниями (абзац пятый подпункта «г» пункта 2), а также предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на установление единого порядка взаимодействия участников реализации проектов жилищного строительства (абзац шестой подпункта «г» пункта 2).

Во исполнение данных поручений Правительством Российской Федерации Минрегионом России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».

Законопроектом предусматривается наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по утверждению исчерпывающего перечня (перечней) установленных законодательством о градостроительной деятельности, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами решений, а также совершаемых указанными лицами действий с целью осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. В результате этого, строительный рынок в регионах за счет избыточных административных барьеров фактически монополизирован



ограниченным количеством участников, а это напрямую сказывается на итоговых ценах для потребителя.

В настоящее время законопроект в Государственную Думу не внесен и указанный перечень не утвержден.

1.6.14. Во исполнение подпункта «д» пункта 2 Указа № 600 распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2012 г. № 1556-р утвержден Перечень мероприятий по формированию рынка доступного арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.

Однако до настоящего времени не исполнен пункт 1 указанного перечня (срок исполнения IV квартал 2012 года) в части внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации по определению понятия «некоммерческий наем». Правительством Российской Федерации подготовлен законопроект о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты в части законодательного регулирования отношений по некоммерческому найму жилых помещений, который внесен в Государственную Думу 25 декабря 2012 года, принят в первом чтении 22 марта 2013 года. Планируемое на 11 декабря 2013 года второе чтение отложено. Таким образом, наиболее распространенная в мировой практике система аренды жилья для малообеспеченных граждан, практически не применяется в России. Более того, основной объем арендных отношений в жилищной сфере, особенно в крупных городах, носит «теневой» характер, при этом бюджеты лишаются соответствующих налогов, а инвесторы - гарантий для возврата инвестиций.

1.6.15. С нарушением срока на 6 месяцев распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1743-р утвержден Комплекс мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда (подпункт «е» пункта 2 Указа № 600).

Отсутствие достоверной информации об объемах аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, о количестве подлежащих переселению из аварийного жилищного фонда граждан, объемах вводимого жилья для переселения граждан, обеспеченности сбалансированным финансированием не позволяет оценить результативность комплекса мер.

Контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации по анализу реализации программ переселения населения из ветхого и аварийного жилья в различных субъектах Российской Федерации, показывают, что в регионах отсутствует достоверная информация о реальных объемах аварийного жилья, а также фактическом состоянии инженерных систем. Большинство регионов совместно с Фондом содействия реформированию ЖКХ до настоящего времени не сформированы конечные среднесрочные программы полной ликвидации аварийного жилья, признанного таковым на 1 января 2012 года.

Заявки, сформированные регионами по состоянию на 1 октября 2013 года, включают порядка 9,5 тыс. аварийных домов, что составляет менее 20 % аварийного жилищного фонда, а это говорит о том, что регионы занижают

показатели исходя из бюджетных возможностей. При таком подходе завершение данной программы в установленные сроки - до 1 сентября 2017 года невозможно.

В целях реализации в приоритетном порядке задачи ликвидации аварийного жилищного фонда и переселения граждан из аварийного жилищного фонда Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на 2013 год увеличен на 13,8 млрд. рублей, и бюджетные ассигнования составили 55,2 млрд. рублей.

По информации Минфина России, на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым на 1 января 2012 года, потребность в средствах на 2013 год составляет 102,8 млрд. рублей, в бюджетах регионов предусмотрены на 2013 год средства в сумме 102,5 млрд. рублей, из них за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – 53,5 млрд. рублей и за счет собственных средств – 48,4 млрд. рублей.

Актуализированные конечные программы обеспечения переселения граждан из жилищного фонда, признанного аварийным по состоянию на 1 января 2012 года, на среднесрочный период не приняты в большинстве регионов.

1.6.16. Указом № 600 (подпункт «ж» пункта 2) поручено обеспечить создание сети общественных организаций в целях оказания содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств.

По информации Правительства Российской Федерации, во всех субъектах Российской Федерации созданы общественные организации в целях оказания содействия уполномоченным органам в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств.

В Государственную Думу внесен проект федерального закона № 199946-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации», направленный на решение поставленной задачи, который был рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11 февраля 2013 года, но до настоящего времени не принят.

1.6.17. Существуют риски по своевременному расселению граждан из аварийных домов. Так, по состоянию на 1 октября 2013 года от субъектов Российской Федерации поступили заявками на расселение из 9,5 тыс. аварийных домов, что составляет менее 20 % аварийного жилищного фонда.

На реализацию данного Указа в части решения задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда, в 2014 – 2016 годах запланированы ассигнования федерального бюджета в сумме 98,6 млрд. рублей, в том числе: в 2014 году – 45,4 млрд. рублей, в 2015 году – 37,0 млрд. рублей и в 2016 году – 16,2 млрд. рублей.

1.6.18. По состоянию на 1 января 2013 года состояло на учете нуждающихся в жилых помещениях 7 511 сотрудников федеральной противопожарной службы

(далее – ФПС) МЧС России, в том числе в очереди на постоянное жилье – 4 059 человек, на служебное жилье – 3 452 человека.

С начала 2013 года был обеспечен и снят с учета 1 321 сотрудник ФПС, из них 709 сотрудников обеспечены постоянным жильем и 612 сотрудников – служебным жильем.

Бюджетные ассигнования, выделенные МЧС России в 2013 году на строительство и приобретение постоянного и служебного жилья для сотрудников ФПС, составили 1,3 млрд. рублей (на служебное жилье 0,5 млрд. рублей, на постоянное жилье 0,8 млрд. рублей). Их освоение позволит снизить количество очередников, нуждающихся в жилых помещениях для постоянного проживания (вставших на учет до 1 марта 2005 года), только на 17 %.

Ежегодная потребность системы МЧС России в бюджетных ассигнованиях на предоставление федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилых помещений составляет около 300 млн. рублей. Фактически на указанные цели МЧС России доведены лимиты бюджетных ассигнований в 2011 и 2012 годах в размере 70,3 млн. рублей ежегодно, в 2013 году – 54,8 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2013 года, количество федеральных государственных гражданских служащих, не имеющих жилых помещений или проживающих в жилых помещениях, признанных в установленном порядке не пригодными для проживания, составляло 63 человека.

1.6.19. На строительство и приобретение постоянного и служебного жилья на 2013 год утверждены бюджетные ассигнования для сотрудников ФСКН России, имеющих специальные звания, соответственно в размерах 117,0 млн. рублей и 98,0 млн. рублей.

Кроме того, для приобретения постоянного жилья пенсионерам органов наркоконтроля утверждены бюджетные ассигнования в размере 80,0 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2013 года состояло на учете в качестве нуждающихся в получении постоянного жилья 600 человек, служебного жилья – 164 человека (всего 764 сотрудника, имеющих специальные звания), кроме того – 408 пенсионеров, вставших на учет на получение постоянного жилья до 1 марта 2005 года.

В 2013 году улучшили свои жилищные условия 56 человек, в том числе: получили постоянное жилье – 37 человек, служебное жилье – 19 человек. Кроме того, улучшили свои жилищные условия 27 пенсионеров.

В связи с фактическим превышением предельной стоимости 1 кв. метра общей площади жилых помещений, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 460 «О предельной стоимости 1 кв. метра общей площади жилых помещений при их приобретении (строительстве) для федеральных государственных нужд», ФСКН России проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» дополнительно предусмотрено 98,9 млн. рублей, и бюджетные ассигнования на 2013 год составят 196,1 млн. рублей.

В 2013 году на единовременные субсидии для приобретения жилья федеральными государственными гражданскими служащими предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 147,5 млн. рублей (израсходовано 127,1 млн. рублей). По состоянию на 1 января 2013 года на учете для получения единовременной субсидии для приобретения жилья состояло 6 человек, в течение года 45 человек (из которых 40 человек было поставлено на учет для получения субсидии в 2013 году, а 5 человек – в 2012 году) получили единовременную субсидию.

В связи с установленной предельной стоимостью 1 кв. метра общей жилой площади не представляется возможным приобретение в большинстве субъектов Российской Федерации жилья по фактически сложившимся ценам.

Альтернативным направлением жилищного обеспечения является предоставление сотрудникам единовременной социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения (далее – единовременная выплата) в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 747.

Всего на учете для получения указанной выплаты состоят 814 человек, вставших на учет (написавших заявление) до 1 января 2013 года. Кроме того, в 2013 году написали заявления и в ближайшее время будут поставлены на учет еще около 600 сотрудников. Ежегодная потребность ФСКН России в бюджетных ассигнованиях на единовременные выплаты сотрудникам составляет 1,8 млрд. рублей.

Бюджетные ассигнования на указанные цели в 2013 году ФСКН России не выделялись.

1.6.20. Мероприятия, предусмотренные Указом № 600, выполняются не в полном объеме. В настоящее время отсутствуют законодательно закрепленные меры государственного регулирования условий для создания арендного жилищного фонда, стимулирующие инвесторов к долгосрочному вложению средств в строительство арендных домов.

По информации субъектов Российской Федерации, возникают проблемы при реализации задач, поставленных в Указе № 600.

Так, по мнению администрации Тульской области, реализация отдельных положений Указа № 600 затруднена в связи с отсутствием должной нормативной правовой базы на федеральном уровне, а именно:

не утвержден порядок установления долгосрочных тарифов на коммунальные услуги;

не утвержден порядок бесплатного предоставления земельных участков под строительство жилья экономического класса;

не утвержден порядок изъятия органом государственной власти или органом местного самоуправления у государственного (муниципального) учреждения или

унитарного предприятия земельных участков, не используемых или используемых неэффективно;

не принят федеральный закон о развитии рынка арендного жилья, отсутствует определение понятия «некоммерческий наем», не урегулирован порядок предоставления жилья гражданам по договору некоммерческого найма.

При этом не в полной мере приняты нормативные правовые акты субъектами Российской Федерации.

Как показали результаты контрольного мероприятия, проведенного в Калининградской области в мае – июле 2013 года (проверяемый период 2010 - 2012 годы), в целях реализации Указа № 600 нормативный правовой акт не принимался, а утвержден только План мероприятий реализации Указа № 600 по 14 мероприятиям с указанием ответственных органов исполнительной власти области и сроков их исполнения.

В целях обеспечения деятельности по достижению показателей социально-экономического развития Калининградской области и исполнения перечня поручений Президента Российской Федерации постановлением Правительства Калининградской области от 20 сентября 2012 г. № 739 образована комиссия по мониторингу достижения показателей социально-экономического развития Калининградской области.

Проверка реализации Указа № 600 на территории области показала, что требуемые мероприятия органами исполнительной власти области в основном выполняются. Вместе с тем некоторые из них не выполнены:

не разработан комплекс мер, направленных на переход к установлению социальной нормы потребления коммунальных ресурсов, предусматривающий компенсационные меры для одиноких пенсионеров, проживающих в квартире не менее 10 лет, в связи с тем, что, по мнению правительства Калининградской области, введение указанных норм может привести к повышению платы для граждан за коммунальные услуги и к социальной напряженности в обществе. При этом правительством области проводится работа по организации конкурса на выполнение работ по разработке социальных нормативов потребления коммунальных услуг для населения области;

не установлены долгосрочные тарифы на коммунальные ресурсы для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, в связи с отсутствием порядка долгосрочных параметров государственного регулирования тарифов в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения.

По результатам контрольного мероприятия в Республике Марий Эл на момент проверки в апреле 2013 года (проверяемый период 2010 - 2012 годы) установлено, что из 11 мероприятий, предусмотренных Указом № 600, не выполнены в полном объеме два: не установлены долгосрочные тарифы на коммунальные ресурсы для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, в связи с отсутствием порядка долгосрочных параметров государственного регулирования тарифов в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения, а также не утверждена республиканская целевая программа «Обеспечение качественным жильем и услугами жилищно-коммунального

хозяйства населения Республики Марий Эл на 2013 – 2020 годы» (разработана и проходит согласование с заинтересованными министерствами).

Предварительные результаты проверки, проводимой Счетной палатой Российской Федерации в сентябре – декабре 2013 года (проверяемый период 2011 – 2012 годы и первое полугодие 2013 года) в Республике Бурятия и Орловской области в части реализации мероприятий, предусмотренных Указом № 600, показали, что в указанных регионах по состоянию на начало проверки не приняты нормативные правовые акты по формированию фонда арендного жилья, в том числе в части создания условий, стимулирующих долгосрочные вложения денежных средств инвесторами в строительство арендных домов, что обусловлено отсутствием соответствующей нормативной правовой базы на федеральном уровне.

1.6.21. По информации 83 субъектов Российской Федерации, полученной в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 600 составляет в 2013 году около 541,0 млрд. рублей, в 2014 году – 580,7 млрд. рублей и в 2015 году – 563,3 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено всего 56 % общей потребности средств для реализации Указа № 600, в 2014 и 2015 годах их доля в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации снижается до 40,3 % и 36,0 % соответственно. При этом доля недостающих средств с 42 % в 2013 году вырастает до 61,8 % в 2015 году.

1.7. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ № 601) поставлены задачи повышения эффективности функционирования государственных органов, улучшения условий ведения предпринимательской деятельности, а также повышения качества государственных услуг.

1.7.1. По запросу Счетной палаты Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти были представлены соответствующие материалы о результатах оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации названных указов Президента Российской Федерации.

При этом дополнительные расходы федерального бюджета, направленные на реализацию отдельных положений Указа № 601, Минпромторгу России предусмотрены не были.

На выполнение Указа № 601 непосредственно Минюсту России денежные средства не выделялись, исполнение мероприятий которого осуществлялось за счет средств, выделенных на текущее содержание.

Федеральной миграционной службе согласно письму от 18 ноября 2013 г. № СК-1112-15241 также средства федерального бюджета на реализацию Указа № 601 за 9 месяцев 2013 года не выделялись.

В целях реализации положений Указа № 601 федеральными органами исполнительной власти принимались меры по совершенствованию системы оплаты труда, что потребовало дополнительных объемов финансирования.

Росгидромет направил в Минфин России (письмо от 13 ноября 2013 г. № 140-06850/13и) информацию о необходимости дополнительного выделения финансовых средств из федерального бюджета в сумме 1,2 млрд. рублей для увеличения заработной платы работников по основной деятельности до уровня средней в субъектах Российской Федерации в течение 5 лет к 2018 году (увеличение заработной платы первых трех категорий гидрометнаблюдателей, техников-метеорологов, инженеров составит 20 %).

Росприроднадзором направлены в Минэкономразвития России предложения по совершенствованию системы оплаты труда и установлению единого подхода к выплате премий за выполнение особо важных и сложных заданий государственным гражданским служащим. В целях реализации Указа № 601 постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 551-17 Росприроднадзору выделены дополнительные ассигнования в 2013 году в размере 21,4 млн. рублей для материального поощрения государственных гражданских служащих центрального аппарата. В Минприроды России представлен на согласование проект плана проведения ротации федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители» в территориальных органах Росприроднадзора, на 2013 – 2016 годы и рассчитаны предварительные объемы дополнительных ассигнований, необходимых для осуществления ротации. До настоящего времени план не утвержден, расходы на проведение ротации государственных гражданских служащих нигде не учтены.

В целях реализации Указа № 601 проектом федерального бюджета на 2014 – 2016 годы предусмотрены бюджетные ассигнования на 2014 год в сумме 58,0 млрд. рублей, на 2015 год – 65,0 млрд. рублей, на 2016 год – 70,7 млрд. рублей.

1.7.2. В качестве одного из направлений совершенствования системы госуправления Указом № 601 поручено обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» (поэтапно до 1 января 2015 г.).

В большинстве субъектов Российской Федерации утверждены перечни государственных и муниципальных услуг, предоставляемых по принципу «одного окна», в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Утверждены планы разработки и принятия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации с целью приведения их в соответствие с требованиями Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Определены и размещены в информационной системе Минэкономразвития России базовые параметры схемы размещения на территориях регионов многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, разработанные с учетом увеличения доли граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по

принципу «одного окна» до 90 процентов к 2015 году. При составлении схем учитывалось привлечение отделений федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» в качестве привлекаемой организации для организации деятельности многофункциональных центров.

В законы регионов об административных правонарушениях внесены изменения в части установления административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376 многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) организуют предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в соответствии с соглашениями о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В рамках реализации долгосрочной целевой программы Калужской области «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2015 годы» в течение 2013 года продолжена работа по созданию филиалов МФЦ Калужской области в районных центрах Калужской области и удаленных рабочих мест в сельских библиотеках. В настоящее время в Калужской области открыто 14 филиалов МФЦ и 7 удаленных рабочих мест на базе сельских библиотек.

В настоящее время в Калужской области предоставляется 84 услуги, из них 31 – федеральная, 53 – региональные и муниципальные.

Расходы на функционирование МФЦ являются существенной дополнительной нагрузкой на региональный бюджет. Так, для достижения целевого индикатора «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов» в 2015 году необходимо предусмотреть ассигнования областного бюджета в объеме 473 млн. рублей и принять в штат сотрудников МФЦ 755 человек (указанные дополнительные расходы не могут быть произведены за счёт оптимизации деятельности других органов государственной власти или государственных учреждений).

1.7.3. По информации 83 субъектов Российской Федерации, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 601 составляет в 2013 году 58,1 млрд. рублей, в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено 94,9 % необходимого объема средств, из федерального бюджета – менее 1 %.

По информации Минфина России, в целях реализации Указа № 601 проектом



федерального бюджета на 2014–2016 годы предусмотрены бюджетные ассигнования на 2014 год в сумме 58,0 млрд. рублей, на 2015 год – 65,0 млрд. рублей, на 2016 год – 70,7 млрд. рублей.

1.8. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» (далее – Указ № 602) принят в целях гармонизации межнациональных отношений, укрепления единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечения условий для его полноправного развития.

Из поручений, содержащихся в Указе № 602, не исполнено поручение в части введения (до ноября 2012 года) обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов, за исключением высококвалифицированных специалистов.

При этом в ряде субъектов Российской Федерации введен экзамен по русскому языку для трудящихся-мигрантов, например, во Владимирской области в 2013 году тестирование прошли 262 иностранных гражданина.

В целях координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации, обеспечения их взаимодействия с институтами гражданского общества Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В целях совершенствования государственной политики в области межнациональных отношений образован Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

Основным инструментом реализации Указа № 602 является государственная программа Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р, целью которой является обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации.

Рисками недостижения задач, поставленных в Указе № 602, является наличие в госпрограмме значительного количества показателей (уровень толерантного отношения к представителям другой национальности, доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, от общего числа жителей Российской Федерации, удовлетворенность населения качеством предоставления государственных и муниципальных услуг и др.), использующих результаты социологического опроса, а также тот факт, что в Федеральный план статистических работ включены только два показателя (информация об участниках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и информация о лицах, подавших заявления и получивших свидетельства участников указанной программы, что создает предпосылки к снижению достоверности получаемых результатов).

По информации 83 субъектов Российской Федерации, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 602 составляет в 2013 году около 1 млрд. рублей, в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено 97,3 % необходимого объема средств.

По информации Минфина России, законопроектом о федеральном бюджете на 2014 – 2016 годы средства федерального бюджета на реализацию Указа № 602 не предусмотрены.

1.9. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» (далее – Указ № 603) Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.О.Рогозиным утвержден План мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» (№ 2715п-П7 от 9 июня 2012 г.).

В целях реализации подпункта «а» пункта 1 Указа № 603 государственный оборонный заказ (ГОЗ-2013) в части закупки современных образцов вооружения, военной и специальной техники сформирован с максимально возможным приближением к параметрам государственной программы вооружения (ГПВ-2020).

Минобороны России во исполнение подпункта «г» (абзац 8) пункта 1 Указа № 603 принимает участие в обеспечении динамичного развития прорывных высокорискованных исследований и разработок, фундаментальной науки и реализации прикладных исследовательских программ в интересах обороны страны и безопасности государства в рамках реализации Федерального закона от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ «О Фонде перспективных исследований».

Правила разработки и реализации государственной программы вооружения утверждены Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 599 во исполнение подпункта «д» (абзац 3) пункта 1 Указа № 603.

На заседании Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации 19 декабря 2012 года рассмотрены вопросы направления молодых специалистов и студентов технических вузов для прохождения практики и стажировки в передовые российские и зарубежные научные, образовательные и другие организации оборонно-промышленного комплекса при условии их последующей работы в организациях, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 599.

В настоящее время во исполнение подпункта «д» (абзац 4) пункта 1 Указа № 603 проводится квалификационный отбор специалистов, направляемых предприятиями и организациями на повышение квалификации и стажировку, формирование групп слушателей и заключение договоров с предприятиями и организациями на обучение инженерных кадров по отобранным программам повышения квалификации.

В МВД России в настоящее время уровень оснащенности подразделений внутренних войск современными образцами ВВСТ ниже установленного Указом № 603 уровня в 70 процентов.

Однако Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ и проектом федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов дополнительные бюджетные ассигнования МВД России на указанные цели не предусмотрены.

На реализацию плана переоснащения МЧС России современными образцами техники и оборудования направляются бюджетные ассигнования в объемах: в 2013 году – 11,6 млрд. рублей; в 2014 году – 11,6 млрд. рублей; в 2015 и 2016 годах – по 11,7 млрд. рублей ежегодно. Спланированные объемы бюджетных ассигнований являются достаточными для выполнения задач по достижению целевого показателя, установленного подпунктами «а» и «б» пункта 1 Указа № 603.

1.10. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» (далее – Указ № 604) предусмотрены меры, в том числе по социальной поддержке военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, обеспечению военнослужащих жильем, созданию национального резерва Вооруженных Сил Российской Федерации.

1.10.1. В рамках реализации подпункта «а» пункта 1 Указа № 604 и приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в 2013 году Минобороны России были выделены бюджетные ассигнования в сумме 28,0 млрд. рублей, в том числе: для приобретения постоянного жилья – 18,0 млрд. рублей; служебного жилья – 10,0 млрд. рублей.

По состоянию на 1 октября 2013 года кассовое исполнение расходов на приобретение постоянного жилья составило 4,8 млрд. рублей, или 26,5 % годовых назначений.

По данным Минобороны России, в 2013 году поставленная Президентом Российской Федерации задача по обеспечению постоянным жильем военнослужащих останется невыполненной в части обеспечения квартирами 14,9 тыс. военнослужащих.

Обеспечение жильем сдерживается его отсутствием в населенных пунктах, избранных военнослужащими в качестве места жительства.

Минобороны России (письмо от 5 сентября 2013 г. № 211/1029) направило в Минфин России материалы по дополнительной потребности в бюджетных ассигнованиях на 2013 год на строительство постоянного жилья в сумме 1,3 млрд. рублей, служебного жилья – 19,5 млрд. рублей.

1.10.2. Имеется риск невыполнения подпункта «б» пункта 1 Указа № 604 в части обеспечения служебным жильем военнослужащих к 2014 году.

По состоянию на 1 октября 2013 года кассовое исполнение расходов на служебное жилье составило 3,6 млрд. рублей, или 36,3 % годовых назначений.

По данным Минобороны России, по состоянию на 1 января 2013 года числились не обеспеченными служебным жильем 66,1 тыс. военнослужащих, по

состоянию на 1 января 2014 года их численность прогнозируется в количестве 64,0 тыс. человек.

1.10.3. В соответствии с подпунктами «а» и «б» пункта 1 Указа № 604 в целях обеспечения постоянным жильем военнослужащих внутренних войск МВД России уточненной сводной бюджетной росписью на 2013 год по состоянию на 1 сентября 2013 года МВД России предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 1,9 млрд. рублей. За счет указанных средств в январе – августе текущего года введено в эксплуатацию 645 квартир на 37,6 тыс. кв. метров (невостребованного жилья нет), что позволило обеспечить постоянным жильем 394 военнослужащих за счет строительства и приобретения квартир и 53 военнослужащих получили жилищные сертификаты (заключившие первый контракт о прохождении воинской службы до 1 января 1998 года). В 2014 году планируется ввести в эксплуатацию 668 квартир.

В целях обеспечения служебным жильем военнослужащих внутренних войск МВД России уточненной сводной бюджетной росписью на 2013 год по состоянию на 1 сентября 2013 года МВД России предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 6,0 млрд. рублей. За счет указанных средств в январе – августе текущего года введено в эксплуатацию 495 квартир на 32,1 тыс. кв. метров (невостребованного жилья нет). В 2014 году планируется ввести в эксплуатацию 432 квартиры.

С 1 января 2012 года осуществлено реформирование системы денежного довольствия военнослужащих. В целях реализации Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» принято и зарегистрировано в Минюсте России 18 приказов МВД России (подпункт «в» пункта 1 Указа № 604).

Реализация реформы денежного довольствия в войсках обеспечила увеличение денежного довольствия военнослужащих в 2012 году в среднем в 2,5 раза и его установление на требуемом уровне (подпункт «в» пункта 1 Указа № 604).

Бюджетные ассигнования, предусмотренные внутренним войскам на 2014 – 2016 годы на выплаты денежного довольствия военнослужащим и выплаты, зависящие от денежного довольствия, позволяют обеспечить выполнение требования Указа № 604 в полном объеме.

По данным МВД России, предусмотренные Законом бюджетные ассигнования достаточны для пенсионного обеспечения плановой численности получателей пенсий в 2013 году (подпункт «г» пункта 1 Указа № 604).

В целях реализации подпункта «д» пункта 1 Указа № 604 в соответствии с Планом строительства и развития внутренних войск МВД России на 2011–2015 годы проводятся мероприятия по укомплектованию воинских должностей сержантов и солдат военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Доведенные МВД России бюджетные ассигнования на 2013 год и предусмотренные проектом федерального бюджета на 2014 – 2016 годы позволят выполнить в 2013 – 2016 годах запланированные мероприятия по

укомплектованию войск сержантами и солдатами по контракту.

1.10.4. Во исполнение подпункта «г» пункта 1 Указа № 604 Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусматривается дважды увеличивать в 2013 году размер денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий гражданам, уволенным с военной службы. Это позволило увеличить в 2013 году размер пенсий гражданам, уволенным с военной службы, в среднем на 7,5 %, что на 2 % превышает прогнозируемый на 2013 год уровень инфляции (5,5 %).

По данным Минобороны России, бюджетные ассигнования в размере 264,0 млрд. рублей достаточны для пенсионного обеспечения плановой численности получателей пенсий в 2013 году.

1.10.5. Во исполнение поручения по подпункту «д» пункта 1 Указа № 604 и поручения Президента Российской Федерации от 18 мая 2013 г. № Пр-1132 в Минобороны России был разработан План деятельности по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (далее - План), утвержденный Министром обороны Российской Федерации 27 июня 2013 года. Планом предусматривается ежегодное увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в 2013 – 2017 годах (по состоянию на 1 января): в 2014 году – 240,0 тыс. человек; в 2015 году – 295,0 тыс. человек; в 2016 году – 350,0 тыс. человек; в 2017 году – 400,0 тыс. человек. При этом в 2017 году в соответствии с Указом № 604 должен быть обеспечен выход на установленную численность военнослужащих-контрактников 425,0 тыс. человек.

В 2013 году Минобороны России Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение положения Указа № 604 о ежегодном, в течение пяти лет, увеличении численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек, в сумме 16,1 млрд. рублей. Назначенных бюджетных ассигнований достаточно для выполнения Минобороны России в 2013 году данного положения.

Начиная с сентября 2012 года, на военную службу по контракту принято 44,6 тыс. человек, в том числе в 2013 году – более 30 тыс. человек. Набранные темпы отбора и принимаемые меры обеспечивают выполнение задачи по приему на военную службу по контракту до конца 2013 года не менее 60 тыс. кандидатов.

Вместе с тем практическая работа выявила ряд серьезных системных проблем, влияющих на эффективность работы по укомплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава военнослужащими-контрактниками. Прежде всего, это значительный отток из Вооруженных Сил военнослужащих-контрактников. За период с 1 января 2012 года с военной службы было уволено 30,4 тыс. военнослужащих-контрактников. Таким образом, фактический прирост их численности составил немногим более 14 тыс. человек.

Увольнение военнослужащих обусловлено рядом причин, одной из наиболее значимых является отсутствие в соединениях и воинских частях служебного жилищного фонда для размещения военнослужащих-контрактников. Доля военнослужащих, увольняющихся по этой причине, составляет около 73 %.

Следует отметить, что в 2012 и 2013 годах количество военнослужащих-контрактников, увольняемых из рядов Вооруженных Сил Российской Федерации, составило 12,1 тыс. человек в 2012 году и в 2013 году прогнозируется в количестве около 26,7 тыс. человек, в 2014 году – 15,4 тыс. человек, в 2015 году – 13,7 тыс. человек, в 2016 году – 10,8 тыс. человек. Таким образом, положения Указа № 604 в части ежегодного увеличения численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек могут быть не выполнены.

1.10.6. В части реализации подпункта «а» пункта 2 Указа № 604 Минобороны России в отчетный период была завершена инвентаризация недвижимого имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, подлежащего передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

По данным Минобороны России, по состоянию на 31 марта 2013 года в реестре имущества Вооруженных Сил Российской Федерации учтены 465,7 тыс. объектов недвижимого имущества, в том числе 15,0 тыс. участков, 293,8 тыс. жилых помещений, 156,9 тыс. зданий и сооружений.

В ходе инвентаризации определен состав имущества 1 100 военных городков, спланированных Минобороны России к передаче в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность (11,7 тыс. объектов недвижимого имущества).

1.10.7. Бюджетные ассигнования, предусмотренные МЧС России на жилищное обеспечение, в 2013 году составляют 2,1 млрд. рублей, в том числе: на постоянное жилье – 0,1 млрд. рублей, на служебное жилье – 2,0 млрд. рублей; в 2014 году – 1,3 млрд. рублей, в том числе: на постоянное жилье – 0,019 млрд. рублей, на служебное жилье – 1,3 млрд. рублей.

По состоянию на 1 ноября 2013 года на учете по обеспечению жильем состояло 978 военнослужащих, в том числе: на постоянное жилье – 290 человек (в 2013 году поставлен на учет 101 человек), на служебное жилье – 688 человек (поставлены на учет в 2013 году 338 человек).

Формирование специализированного жилищного фонда для военнослужащих в МЧС России осуществляется в соответствии с утвержденной Президентом Российской Федерации 28 января 2010 года Концепцией строительства и развития сил и средств МЧС России на период до 2020 года.

В рамках исполнения Указа № 604 будут выполнены целевые показатели по созданию необходимого специализированного жилищного фонда под штатную численность 7 230 военнослужащих, а также обеспечению постоянным жильем военнослужащих, состоящих на учете нуждающихся на 1 января 2012 года.

Бюджетные ассигнования, доведенные МЧС России на денежное довольствие военнослужащих, позволили в полной мере реализовать положения Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и перейти с 1 января 2013 года на новую систему денежного довольствия.

В результате уровень денежного довольствия военнослужащих достиг уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики.

1.10.8. По информации 83 субъектов Российской Федерации, полученной в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 604 составляет в 2013 году 2,4 млрд. рублей, в 2014 году – 0,4 млрд. рублей и в 2015 году – 0,2 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено 11,1 %.

1.11. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» (далее – Указ № 605) принят в целях последовательной реализации внешнеполитического курса Российской Федерации, позволяющего обеспечивать ее национальные интересы на основе принципов прагматизма, открытости и многовекторности в условиях формирования новой полицентричной системы международных отношений.

На реализацию Указа № 605 законопроектом о федеральном бюджете на 2014 – 2016 годы предусмотрены средства в сумме 14,0 млрд. рублей, в том числе: на 2014 год – 6,5 млрд. рублей, на 2015 год – 5,2 млрд. рублей и на 2016 год – 2,3 млрд. рублей.

Во исполнение пункта 3 Указа № 605 МИДом России при участии заинтересованных министерств и ведомств подготовлена и 12 февраля 2013 года утверждена Президентом Российской Федерации Концепция внешней политики Российской Федерации, в основу которой легли задачи реализации внешнеполитического курса Российской Федерации, в целях содействия созданию благоприятных внешних условий для долгосрочного развития Российской Федерации, модернизации ее экономики, укрепления позиций России как равноправного партнера на мировых рынках.

В целях реализации задач, поставленных в Концепции внешней политики Российской Федерации, были внесены изменения в некоторые акты Президента Российской Федерации, регулирующие деятельность Россотрудничества. Так, Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2013 г. № 476 «Вопросы Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству» (далее – Указ № 476) внесены изменения в Положение о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1315, в части распространения деятельности Россотрудничества на сферу содействия международному развитию.

Во исполнение Указа № 605 в феврале 2013 года Правительством Российской Федерации одобрена Концепция укрепления ресурсного и кадрового потенциала системы МИДа России, Минэкономразвития России и Россотрудничества (распоряжение от 19 февраля 2013 г. № 223-р). Ее финансовое обеспечение предусмотрено как за счет средств федерального бюджета, так и за счет доходов от разрешенных видов деятельности.

В целях реализации принятой Концепции укрепления ресурсного и кадрового потенциала МИДу России совместно с Минэкономразвития России и Россотрудничеством было поручено разработать и представить до 5 июня 2013 года на утверждение в Правительство Российской Федерации План мероприятий по реализации указанной Концепции. Однако согласованный с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и Минфином России проект Плана по реализации Концепции укрепления ресурсного и кадрового потенциала до настоящего времени не утвержден Правительством Российской Федерации.

Финансовые ресурсы, направляемые на содержание зарубежных аппаратов, предусмотренные федеральным бюджетом на 2013 год МИДу России, Минэкономразвития России и Россотрудничеству по подразделу «Международные отношения и международное сотрудничество», в целом сбалансированы и достаточны для исполнения установленных функций. Исполнение указанных расходов за 9 месяцев 2013 года составило по МИДу России 74,9 % утвержденного годового объема, по Минэкономразвития России – 66,0 %, по Россотрудничеству – 74,9 %.

В соответствии с Перечнем государств и городов в них, на территориях которых планируется учреждение в 2013 – 2015 годах представительств Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (по согласованию с официальными властями страны пребывания), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 мая 2013 г. № 476, запланировано открытие в 2015 году 5 новых представительств (в республиках Киргизия, Белоруссия, Молдова, Таджикистан и Румыния).

Вместе с тем в Федеральном законе от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» на 2014-2016 годы не запланированы расходы Россотрудничества на обеспечение участия Российской Федерации в содействии международному развитию и на расширение сети и модернизация российских центров науки и культуры за рубежом.

В течение 10 лет не решается вопрос о создании российского центра науки и культуры в Туркменистане. Межправительственное соглашение до сих пор не подписано.

По результатам проверок Счетная палата отмечала недостаточный уровень технического состояния имущественных объектов за рубежом, переданных в 2010 - 2012 годах в ведение Минэкономразвития России. При этом за 9 месяцев 2013 года бюджетные средства на проведение текущего ремонта объектов недвижимости торговыми представительствами Российской Федерации использованы только на четверть, а на капитальный ремонт - на 14 процентов. Все это создает предпосылки неполного использования бюджетных средств, несмотря на то, что на эти цели в бюджете средства выделены в полном объеме.



В Указе № 605 в состав приоритетов включено содействие ускоренному социально-экономическому развитию регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока путем наращивания масштабов международного сотрудничества в рамках Азиатско-Тихоокеанского региона.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ на финансирование госпрограммы предусмотрены средства в сумме 171,8 млрд. рублей, в том числе: на 2014 год – 26,1 млрд. рублей, на 2015 год – 73,3 млрд. рублей и на 2016 год – 72,4 млрд. рублей.

Одним из программно-целевых инструментов указанной госпрограммы является федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года». До настоящего времени указанная федеральная целевая программа не утверждена.

Также в целях реализации Указа № 605 утверждена государственная программа «Внешнеполитическая деятельность», на реализацию которой в 2014 – 2016 годах Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ предусмотрены средства федерального бюджета в сумме 226,0 млрд. рублей, в том числе: в 2014 году – 73,8 млрд. рублей, в 2015 году – 75,5 млрд. рублей и в 2016 году – 76,7 млрд. рублей (в 2013 году – 64,2 млрд. рублей).

1.12. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (далее – Указ № 606) направлен, в частности, на оказание материальной поддержки многодетным семьям.

В целях софинансирования ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, на 2013 год предусмотрены межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации в форме субсидий в объеме 5,9 млрд. рублей (Минтруду России – 3,7 млрд. рублей, Минфину России – 2,2 млрд. рублей).

В целях реализации пункта 2 Указа № 606 распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 2419-р распределены субсидии из федерального бюджета бюджетам 50 субъектов Российской Федерации на 2013 год в сумме 3,7 млрд. рублей на указанные цели.

Кассовое исполнение на 1 октября 2013 года составило 2,0 млрд. рублей, или 34,3 % годовых бюджетных ассигнований.

По информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2013 году, 12 субъектам Российской Федерации (Республика Коми, Республика Марий Эл, Пермский край, Волгоградская, Вологодская, Калининградская, Курганская, Магаданская, Омская, Оренбургская, Самарская и Ульяновская области) на обеспечение ежемесячной денежной выплаты потребуются дополнительные средства федерального бюджета.

Реализация мероприятий, предусмотренных Указом № 606, должна обеспечить повышение к 2018 году суммарного коэффициента рождаемости до 1,75 (в 2011 году это показатель составлял 1,58, в 2012 году – 1,69, в 2013 году должен составить 1,64).

Субсидии на ежемесячную денежную выплату, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, предусмотрены на последующие годы в общей сумме 74,2 млрд. рублей, в том числе: на 2014 год – в сумме 17,1 млрд. рублей, на 2015 год – в сумме 26,9 млрд. рублей, на 2016 год – в сумме 30,2 млрд. рублей.

Одним из инструментов достижения целей демографической политики Российской Федерации в соответствии с Указом № 606 и согласно плану мероприятий по реализации в 2011–2015 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2011 г. № 367-р, должна стать федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» (далее – Программа).

Целью Программы является сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 году на 8 тыс. человек (28,8 %) по сравнению с 2012 годом.

Общий объем финансирования Программы на 2013–2020 годы составляет 32,4 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 17,2 млрд. рублей.

На реализацию мероприятий указанной Программы МВД России в 2013 году предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 1,0 млрд. рублей.

В связи с поздним утверждением Программы и длительностью действующих процедур по размещению государственных заказов осуществить эффективное освоение в полном объеме указанных ассигнований до конца текущего года не представляется возможным.

С учетом изложенного МВД России подготовлен проект распоряжения Правительства Российской Федерации о перераспределении бюджетных средств, предусмотренных МВД России на реализацию мероприятий Программы в 2013 году в объеме 1,0 млрд. рублей, на 2014 год.

По информации 83 субъектов Российской Федерации, полученной в рамках проведения мониторинга достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, общая потребность в средствах на исполнение Указа № 606 составляет в 2013 году 109,3 млрд. рублей, в 2014 году – 117,8 млрд. рублей и в 2015 году – 130,3 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено 90,0 % общей потребности средств для реализации Указа № 606, в 2014 и 2015 годах их доля снижается до 86 – 80 %.

1.13. Расходы субъектов Российской Федерации в максимальной степени должны обеспечиваться собственными доходными источниками. В связи с этим на региональные бюджеты ложится значительная нагрузка в связи с необходимостью

реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, особенно в части повышения оплаты труда работников бюджетной сферы.

Минфином России проведена оценка потребности средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы с учетом проведения оптимизации сети бюджетных учреждений. Указанная потребность, по оценке Минфина России, составляет 269,9 млрд. рублей, при этом по оценке регионов – 317,3 млрд. рублей.

Правительство Российской Федерации в целях компенсации потерь регионов принимает меры, направленные на повышение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов, в том числе:

индексация, начиная с 2013 года, на 5 % объема дотации субъектам Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности (всего около 419 млрд. рублей, или на 21 млрд. рублей больше, чем в 2012 году), в 2014 году – около 440 млрд. рублей, или на 22 млрд., рублей больше, чем в 2013 году;

предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2013 году в сумме 186,1 млрд. рублей, в 2014 году – порядка 176,8 млрд. рублей (федеральные законы от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ (с изменениями) и от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ).

В составе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов регионов в качестве компенсационных мер предусматриваются дотации: на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (60 млрд. рублей в 2013 году и до 120 млрд. рублей в 2014 году), дотация на частичную компенсацию выпадающих доходов Тюменской области в связи с централизацией в федеральном бюджете доходов от уплаты НДС в виде углеводородного сырья (2013 год – 8,3 млрд. рублей); дотации на компенсацию потерь бюджетов, возникающих при разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (2,3 млрд. рублей в 2013 году и 1,13 млрд. рублей в 2014 году).

Кроме того предусматривается предоставление иных межбюджетных трансфертов, передаваемых для компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня (0,2 млрд. рублей в 2013 году и 0,19 млрд. рублей в 2014 году).

Таким образом, на компенсационные меры в федеральном бюджете на 2013 год предусмотрено 70,6 млрд. рублей и на 2014 год – 121,1 млрд. рублей. При этом увеличены только компенсации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Компенсация Тюменской области с 2014 года не предусматривается, а расходы на компенсацию потерь бюджетов регионов, возникающих при разграничении полномочий, сокращены в 2014 году в 2 раза.

Практика предоставления дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности в 2013 году показывает, что более 30 % дотации было распределено адресно (бюджетам Республики Бурятия, Чеченской Республики, Калужской, Ленинградской и Омской областей, г. Санкт-Петербурга); 36 % дотации распределено приложениями к закону (на компенсацию потерь бюджетов,

возникающих при разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы); 33 % дотации распределяются в течение года распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Практика предоставления нераспределенных в начале года дотаций показала, что ее распределение в текущем году стало осуществляться начиная с сентября и согласно распоряжениям Правительства Российской Федерации около 6 % суммы дотаций распределено на компенсацию последствий стихийных бедствий, 75 % - на поддержку мер по обеспечению сбалансированности (распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 октября 2013 г. № 1952-р), и 19 % (дотация на стимулирование налогового потенциала) Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» перераспределено частично на внесение имущественного вклада Российской Федерации в государственную корпорацию - Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и частично - на иные межбюджетные трансферты, направляемые на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом в процессе перераспределения дотация сократилась на 20 % (с 10 млрд. рублей до 8 млрд. рублей), в том числе по расходам, направляемым на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – в 2 раза.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2013 г. № 1952-р утверждено распределение дотаций бюджетам 75 субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на 2013 год в сумме 40 млрд. рублей.

По информации Минфина России, вопрос о компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов регионов в 2013 году, в том числе и от создания консолидированных групп налогоплательщиков, будет решаться за счет резерва дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Однако отсутствие на федеральном уровне методики оценки выпадающих доходов, а также расчетов по конкретным их видам в разрезе регионов затрудняет оценку необходимых объемов компенсации из федерального бюджета и приводит к их перераспределению и направлению на другие статьи расходов.

Предусматриваемые средства не полностью покрывают расходы региональных бюджетов на указанные цели, что приведет к росту долговых обязательств субъектов Российской Федерации. При этом в источниках покрытия дефицита будет увеличиваться доля заимствований от кредитных организаций, а доля бюджетных кредитов сократится. На предоставление бюджетных кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предусмотрено в 2014 году

80,0 млрд. рублей, в 2015 году – 70,0 млрд. рублей и в 2016 году – 50,0 млрд. рублей.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации нуждаются в дополнительных источниках поступлений. В связи с этим возникает вопрос о возможности закрепления дополнительных доходных источников за бюджетами субъектов Российской Федерации, в том числе в целях компенсации их расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

1.14. Анализ информации, поступившей от регионов, показал, что только несколько субъектов Российской Федерации исполняют указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года за счет собственных средств (г. Москва, Республика Коми, Ленинградская, Новосибирская, Сахалинская области, Ненецкий и Чукотский автономные округа).

Так, исходя из уровня бюджетной обеспеченности Ненецкий автономный округ не является получателем дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности региона, и реализация указов Президента Российской Федерации в части полномочий Ненецкого автономного округа в полном объеме обеспечивается за счет средств бюджета округа. При этом основной проблемой при реализации указов в части достижения показателей по обеспечению уровня средней заработной платы являются высокие темпы роста средней заработной платы в регионе, складывающиеся за счет предприятий нефтегазового комплекса.

В Республике Коми реализация Указов № 596 – 606 тоже будет обеспечена за счет средств бюджета Республики, однако приведет к росту расходов республиканского бюджета и увеличению объема государственного долга Республики в течение ближайших трех лет.

Минимальный недостаток средств (менее 2 %) отмечается в Магаданской, Омской, Тверской, Тюменской, Мурманской областях и Ханты-Мансийском автономном округе.

Сахалинская область в марте 2013 года сообщала о дефиците средств, необходимых на реализацию указов на период с 2013 по 2015 год на общую сумму 33,2 млрд. рублей. Однако в течение текущего года Правительством Сахалинской области проведена значительная работа по изысканию финансовых источников в целях полного и своевременного выполнения задач и мероприятий, предусмотренных указами, в результате в областном бюджете на 2013 год и в проекте областного бюджета на 2014 – 2016 годы средства на реализацию указов предусмотрены в полном объеме.

По результатам контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой Российской Федерации в Республике Башкортостан, был установлен ряд недостатков:

при формировании проекта бюджета на 2013 – 2015 годы только треть муниципальных образований предусмотрела рост фонда оплаты труда работников (в 2013 году на 10,8 % утвержденного фонда оплаты труда на 2012 год);

не обеспечено выполнение задачи, поставленной Президентом Республики Башкортостан по снижению на 20 % неэффективных расходов в области образования. В муниципальных образованиях, обеспечивших сокращение неэффективных расходов

на общее образование, уровень среднемесячной заработной платы учителей в 2012 году достиг 19 964 рублей, в то время как в муниципальных образованиях с долей неэффективных расходов более 40 % – лишь 17 839 рублей.

## **Вопрос 2. Оценить уровень достаточности средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**

Реализация положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года обеспечивается как за счет дополнительно выделяемых бюджетных ассигнований, так и за счет расходов, предусматриваемых в федеральном и региональных бюджетах. Оценка общей потребности в финансовых ресурсах на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года может быть сформирована только соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

В информации, представленной Минфином России по запросу Счетной палаты Российской Федерации, о достаточности финансовых ресурсов в 2013 году, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, отсутствуют данные об объемах средств, предусматриваемых в федеральном бюджете в 2013 году на указанные цели.

Оценка достаточности средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года проводилась по информации федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время отсутствует единый подход к проведению комплексного мониторинга исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, не установлена ответственность соответствующих федеральных органов исполнительной власти за реализацию указов.

В указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года поставлен целый ряд стратегических целей, объем средств для достижения которых не всегда поддается объективной оценке.

В связи с изложенным оценка достаточности финансовых ресурсов на реализацию указов варьируется в широком диапазоне.

2.1. На реализацию Указа № 597 в части повышения оплаты труда работникам в сфере образования общая потребность в средствах в 2013 году (по оценке Минобрнауки России) составляет 694,1 млрд. рублей, из них на:

доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе – 431,8 млрд. рублей;

доведение к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе – 201,2 млрд. рублей;

доведение к 2018 году заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования до средней заработной платы в соответствующем регионе – 61,1 млрд. рублей.

По информации Минобрнауки России, в связи с отсутствием сведений об объемах запланированных средств на фонд оплаты труда педагогических работников, предусмотренных бюджетами субъектов Российской Федерации, о планируемых объемах средств на оплату труда педагогических работников в бюджетах федеральных органов исполнительной власти, а также о распределении Минфином России дотаций из федерального бюджета на частичную компенсацию дополнительных расходов субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в объеме 40,0 млрд. рублей рассчитать дополнительный объем средств, необходимый для достижения плановых показателей повышения оплаты труда педагогических работников в 2013 году, не представляется возможным.

В рамках реализации Указа № 597 на достижение целей по мерам социальной поддержки медицинских работников в 2013 году, по информации Минздрава России, общая потребность в средствах составляет 678,9 млрд. рублей. Объем недостающих средств на повышение оплаты труда медицинских работников составляет 12,2 млрд. рублей (порядка 2 % общей потребности).

На достижение показателя по доведению к 2018 году средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе, по информации Минкультуры России, в 2013 году потребуются 97,5 млрд. рублей. Недостающие средства на реализацию данного мероприятия составляют 9,0 млрд. рублей (9,3 % объема общей потребности).

Минобрнауки России в целях реализации подпунктов «а» и «е» пункта 1 Указа № 597 направило распределение дополнительных средств федерального бюджета на повышение заработной платы педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений Минюста России на 2013 год в сумме 17,5 млн. рублей.

Перераспределение бюджетных ассигнований в части повышения средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов осуществлялось пропорционально расчетной среднесписочной численности соответствующих работников, участвующих в реализации государственного задания.

Согласно предварительным данным за 9 месяцев 2013 года в 9 из 14 учреждений Российской правовой академии Минюста России, расположенных в разных субъектах Российской Федерации, достигнуты примерные (индикативные) значения 2013 года – 110,0 %. Уточненные показатели будут представлены по данным статистического наблюдения за 2013 год.

2.2. На реализацию мероприятий по дальнейшему сохранению и развитию российской культуры (подпункт «н» пункта 1 Указа № 597) в 2013 году, по информации Минкультуры России, необходимо направить за счет всех источников финансирования 8,5 млрд. рублей, объем недостающих средств составит 1,1 млрд. рублей (13,7 % общей потребности). Основной объем средств на реализацию мероприятий предусматривается за счет региональных бюджетов.

2.3. Анализ информации, представленной Минздравом России, показал, что на осуществление мероприятий по дальнейшему совершенствованию государственной политики в сфере здравоохранения в соответствии с Указом

№ 598 общая потребность в средствах в 2013 году составляет 228,9 млрд. рублей, объем недостающих средств – 45,0 млрд. рублей, или 19,7 % общего объема необходимых средств.

Особенно высокий уровень недостатка средств в 2013 году складывается на реализацию мероприятий по снижению смертности от новообразований (35,5 %) и по снижению младенческой смертности (38,8 %).

Недостаточное финансирование мероприятий может привести к недостижению целевых показателей по снижению смертности населения.

2.4. На финансовое обеспечение мероприятий Указа № 599 потребность в средствах в 2013 году, по оценке Минобрнауки России, составляет 1 173,7 млрд. рублей, из них в сфере образования – 15,8 млрд. рублей.

Потребность в средствах на повышение размера стипендий до величины прожиточного минимума нуждающимся студентам первого и второго курсов, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста и имеющим оценки успеваемости «хорошо» и «отлично», в объеме 6,8 млрд. рублей и на вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов в объеме 9,0 млрд. рублей удовлетворена в 2013 году за счет средств федерального бюджета в полном объеме.

По другим мероприятиям в области образования, предусмотренным Указом № 599, потребность в средствах Минобрнауки России не показана.

В соответствии с Указом № 599 и в целях повышения конкурентоспособности фундаментальной науки распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 2237-р утверждена Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013 – 2020 годы.

В указанной Программе приведены планы научных исследований государственных академий наук, а также показатели эффективности их реализации.

На реализацию Программы федеральным законом о федеральном бюджете на 2013 год предусмотрены средства в объеме 68,3 млрд. рублей. Информация о ходе ее исполнения должна быть представлена в Правительство Российской Федерации до 1 апреля 2014 года. Поэтому в настоящее время оценить достаточность предусмотренных федеральным бюджетом средств не представляется возможным.

В части увеличения к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25,0 млрд. рублей в федеральном бюджете на 2013 год предусмотрены средства в объеме 9,5 млрд. рублей, что составляет 38 % запланированной величины к 2018 году (законопроектом в 2014 году предусмотрено 10,8 млрд. рублей, или 43,1 % к 2018 году). По состоянию на 1 октября 2013 года кассовое исполнение составило 7,8 млрд. рублей, или 81,7 % годового объема.



Кроме того, Указом № 599 предусмотрено увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта (далее – ВВП).

Согласно информации, представленной Минобрнауки России, общая годовая потребность в средствах на достижение указанной цели составляет 1,5 % объема ВВП, или 1 013,8 млрд. рублей. Объем внутренних затрат на исследования и разработки составляет 761,0 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 472,0 млрд. рублей и средств частных инвесторов – 289,0 млрд. рублей. Таким образом, объем недостающих средств в 2013 году составляет 252,8 млрд. рублей.

2.5. Отсутствие достоверной информации об объемах аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 1 января 2012 года, о количестве подлежащих переселению из аварийного жилищного фонда граждан, объемах вводимого жилья для переселения граждан не позволяет дать объективную оценку потребности в финансовых ресурсах на реализацию Указа № 600.

Ежегодная потребность системы МЧС России в бюджетных ассигнованиях на предоставление федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилых помещений составляет около 300 млн. рублей. Фактически на указанные цели МЧС России предусмотрены бюджетные ассигнования на 2013 год в размере 54,8 млн. рублей, ФСКН России при ежегодной потребности в сумме 1,8 млрд. рублей бюджетные ассигнования в 2013 году не выделялись.

Несмотря на накопившийся комплекс нерешенных проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства и в обеспечении доступным и комфортным жильем граждан, в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации недостаточность бюджетных средств на реализацию Указа № 600 составляет 226,8 млрд. рублей при общей потребности 541,0 млрд. рублей.

По данным субъектов Российской Федерации, в каждом третьем регионе потребность в средствах на реализацию Указа № 600 обеспечена менее чем наполовину (Республика Карелия обеспечена на 6,9 % потребности, Саратовская область – на 10,7 %, Астраханская область – на 11,3 %, Ульяновская область – на 13,4 %, Алтайский край – на 13,8 %, Новгородская область – на 14,7 %).

2.6. По результатам проведенного мониторинга дополнительная потребность федеральных органов исполнительной власти в финансовых ресурсах на реализацию Указа № 601 не выявлена. Так, Минюстом России исполнение мероприятий Указа осуществляется за счет средств, выделенных на текущее содержание.

В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено 94,9 % финансовых ресурсов, необходимых для реализации Указа № 601.

2.7. В рамках данного экспертно-аналитического мероприятия был проведен анализ хода исполнения субъектами Российской Федерации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и достаточности финансовых ресурсов для их реализации.

2.7.1. С целью получения необходимых данных во все регионы были направлены запросы о предоставлении информации по вопросам, связанным с финансовым обеспечением реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и проблемами их исполнения.

По информации, полученной от 83 субъектов Российской Федерации, общий объем потребности в средствах, необходимых для реализации указов Президента Российской Федерации, оценивается регионами в 2013 году в сумме 2 314,0 млрд. рублей, в 2014 году – в сумме 2 640,0 млрд. рублей и в 2015 году – в сумме 2 917,5 млрд. рублей.

При этом объем недостающих средств, по оценке регионов, составит в 2013 году 430,9 млрд. рублей (18,6 % общей годовой потребности), в 2014 году – 945,9 млрд. рублей (35,8 %) и в 2015 году – 1 129,9 млрд. рублей (38,7 %). Краткая информация в разрезе указов представлена в таблице 7.

Таблица 7

**Оценка субъектами Российской Федерации достаточности финансовых ресурсов в 2013 году, необходимых для выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**

	Объем финансовых ресурсов, необходимый для реализации указа (млрд. рублей)	Объем недостающих средств (млрд. рублей)	Уровень необеспеченности финансовыми ресурсами (%) гр.3/гр.2*100
1	2	3	4
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»	344,0	44,4	12,9
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	670,9	65,2	9,7
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»	359,6	22,8	6,3
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	227,7	61,1	26,8
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»	541,0	226,8	41,9
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	58,1	2,9	5,0
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 "Об обеспечении межнационального согласия"	1,0	0,03	3,0
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»	2,4	2,1	87,5
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»	109,3	5,4	4,9
<b>Всего</b>	<b>2 314,0</b>	<b>430,7</b>	<b>18,6</b>

Всего в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено менее 80 % общей потребности средств для реализации

указов, в 2014 и 2015 годах обеспеченность консолидированных бюджетов субъектов снижается до 62,7 % и 59,4 % соответственно.

Наибольшие риски, связанные с крайне низкой обеспеченностью регионов финансовыми ресурсами, наблюдаются в Республике Ингушетия, где недостаток средств составляет 95,6 % потребности, в Саратовской области (75,34 %), Алтайском крае (73 %), Кабардино-Балкарской Республике (69,7 %), Забайкальском крае (62,2 %), Пензенской области (61,84 %), Республике Карелия (59,4 %), Амурской области (57,8 %), Чеченской Республике (56,3 %), Ульяновской области (55,7 %), Республике Мордовия (55,6 %), Республике Алтай (54,0 %), Карачаево-Черкесской Республике (52,5 %), Астраханской области (50,04 %).

По результатам контрольного мероприятия в Кабардино-Балкарской Республике отмечается, что в рамках реализации Указа № 599 и республиканских целевых программ мероприятия по реконструкции и строительству на территории Республики образовательных учреждений всех уровней предполагается в 2013 году создать 3,2 тыс. мест для детей дошкольного возраста путем оптимизации существующей сети и возврата в систему дошкольного образования зданий, использовавшихся по другому назначению, создания дополнительных мест в функционирующих учреждениях, а также обеспечить повышение заработной платы работникам сферы образования.

На составление проектно-сметной документации для строительства нового здания дошкольного образовательного учреждения в республиканском бюджете на 2013 год предусмотрен 1 млн. рублей. Кроме того, 7,7 млн. рублей предусмотрены в бюджетах муниципальных образований Кабардино-Балкарской Республики на создание вариативных форм дошкольного образования (консультативных пунктов для родителей и групп кратковременного пребывания для детей дошкольного возраста).

Дефицит средств для создания дополнительных мест для детей дошкольного возраста в государственных и муниципальных образовательных организациях различных типов составляет 272,4 млн. рублей. Дефицит средств для повышения заработной платы работников учреждений дошкольного образования Кабардино-Балкарской Республики составляет 92,4 млн. рублей, дополнительного образования – 191,1 млн. рублей.

На реализацию региональных программ жилищного строительства и мероприятий, предусмотренных Указом № 600, в республиканском бюджете на 2013 год запланировано 67,2 млн. рублей, за счет средств федерального бюджета – 276,3 млн. рублей. Дефицит средств на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда, реформированием и модернизацией жилищно-коммунального хозяйства для улучшения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг и привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения обустроенными инженерной инфраструктурой земельными участками семей, имеющих трех и более детей, составляет 3,3 млрд. рублей.

В ходе контрольного мероприятия в Республике Дагестан было установлено, что для реализации мероприятий по выполнению указов Президента Российской

Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 – 602 и № 606 в 2013 – 2018 годах ориентировочно потребуются бюджетное финансирование в сумме 228,3 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 181,4 млрд. рублей.

С финансовым обеспечением реализации Указа № 600 складывается наиболее острая ситуация. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено чуть более половины (56,2 %) необходимых для его реализации средств.

Однако следует отметить, что обеспеченность общей потребности субъектов Российской Федерации в средствах для реализации Указа № 600 на 2013 год по информации, представленной регионами ранее (к 15 марта 2013 года), оценивалась только на 35 %, что свидетельствует о значительной работе, проведенной регионами по изысканию дополнительных доходов.

Недостающие средства субъекты Российской Федерации изыскивают за счет собственных дополнительных доходов, получаемых от оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения числа неэффективных организаций, оптимизации структуры и штатной численности учреждений социального обслуживания населения, повышения эффективности использования имущества, сокращения численности управленческого аппарата, а также привлечения заемных средств.

2.7.2. Субъектами Российской Федерации отмечен ряд проблем обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Ключевой проблемой в 2013 году является несоразмерное с ростом доходов увеличение расходов региональных бюджетов на выполнение решений, принятых на федеральном уровне, а принимаемые на федеральном уровне меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов являются недостаточными.

В результате большинство субъектов Российской Федерации для выполнения своих расходных обязательств вынуждены существенно сокращать расходы, в том числе инвестиционные, наращивать дефицит бюджетов и увеличивать объемы долговых обязательств.

Например, бюджет Челябинской области на 2013 год утвержден с дефицитом на предельном уровне, предусмотренном бюджетным законодательством, для покрытия которого предусматривается привлечение банковских кредитов в сумме 10,9 млрд. рублей, однако и эта мера не позволяет закрыть в полном объеме сложившуюся потребность.

В условиях, когда в соответствии с федеральным законодательством значительные средства регионального бюджета направляются на формирование территориального дорожного фонда, территориальной программы обязательного медицинского страхования и на реализацию указов Президента Российской Федерации, областной бюджет Калужской области сформирован с предельным размером дефицита. При этом расходы на уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения и реализацию указов растут ежегодно более чем на 25 %, что не соответствует динамике поступления собственных доходов.

Существует также проблема недостаточной проработки механизма реализации указов на федеральном уровне.

Мониторинг исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года федеральными органами исполнительной власти осуществляется по окончании квартала, когда данные о среднемесячной заработной плате по субъекту Российской Федерации отсутствуют.

По детским дошкольным учреждениям доведение средней заработной платы педагогическим работникам должно осуществляться до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе. Данные о средней заработной плате в сфере общего образования также отсутствуют. Регионами предлагается осуществлять мониторинг доведения средней заработной платы не по итогам текущего квартала, а на квартал позднее (Архангельская, Ивановская и др.).

Частью 8 статьи 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), установлено право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения.

Однако анализ средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений в 2013 году в Челябинской области показывает, что в связи с существенным увеличением доходов этой категории работников в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в сельских муниципальных образованиях средняя заработная плата педагогических работников превышает среднюю зарплату по экономике, сложившуюся в данных муниципальных образованиях, в среднем на 33 %. Такая же ситуация складывается и в Архангельской области.

Таким образом, уровень доходов данной категории работников уже не позволяет относить ее к социально незащищенным группам населения и такие меры социальной поддержки, как компенсация расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения, становятся бесосновательными. Отмена данной меры в Челябинской области позволит высвободить 0,6 млрд. рублей.

Для оценки выполнения положений указов Президента Российской Федерации по доведению заработной платы работников бюджетной сферы до определенных уровней по отношению к средней заработной плате по региону используется расчетный показатель средней заработной платы в регионе, который фактически меняется в течение года (официальные статистические данные о размере средней заработной платы публикуются не ранее чем по истечении 45 календарных дней с отчетного периода).

По мере роста заработной платы работников бюджетной сферы автоматически возрастает и средняя заработная плата по региону, в связи с этим появляется потребность в дальнейшем увеличении заработной платы работников бюджетной сферы. Наиболее целесообразно при определении уровня заработной платы работников бюджетной сферы использовать фиксированное значение средней заработной платы по региону на 31 декабря года, предшествующего отчетному.

В методологии оценки достижения показателя средней заработной платы в регионе не учитывается структура отраслей экономики или социальной сферы в конкретном регионе; в расчет включены размеры заработной платы работников добывающих отраслей, банковской сферы, военнослужащих и других высокооплачиваемых категорий работающих. Поэтому для сопоставления достижения средних зарплат бюджетников к уровню реальных зарплат работающих в экономике предлагается рассмотреть возможность введения расчетного показателя «сопоставимая средняя заработная плата в регионе», а также произвести реальный досчет на численность и доходы индивидуальных предпринимателей и их наемных работников.

По результатам проведенного анализа о достаточности средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации можно сделать вывод, что Правительством Российской Федерации не в полном объеме осуществлена экспертная оценка необходимых затрат на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, не внесены изменения в Бюджетную классификацию Российской Федерации с целью отдельного учета средств на реализацию данных указов.

В связи с этим ряд федеральных органов исполнительной власти вынужден направлять на реализацию указов средства федерального бюджета, полученные ими на текущее содержание.

2.7.3. Риски неисполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года во многом обусловлены сформированной не в полном объеме нормативно-правовой базой, регулирующей их реализацию, замедлением темпов экономического развития и недостатком финансовых средств вследствие сложного финансового положения ряда субъектов Российской Федерации, разделяющих с федеральным центром ответственность за реализацию указов социально-экономической направленности.

### **Вопрос 3. Проанализировать меры, принимаемые федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по обеспечению реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**

В целях реализации задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации принимаются комплексные меры по их решению.

3.1. Правительством Российской Федерации утверждены планы мероприятий («дорожные карты») по изменению в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения (распоряжение от 28 декабря 2012 г. № 2599-р), образования и науки (распоряжение от 30 декабря 2012 г. № 2620-р), сферы культуры (распоряжение от 28 декабря 2012 г. № 2606-р).

В целом реализация планов мероприятий предусмотрена по 2018 год включительно.

Распоряжениями Правительства Российской Федерации (от 28 декабря 2012 г. № 2599-р и № 2606-р и от 30 декабря 2012 г. № 2620-р) было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с заинтересованными министерствами разработать и утвердить в 2013 году собственные «дорожные карты» по мероприятиям, направленным на повышение эффективности в сферах здравоохранения, образования и культуры.

Согласно данным, размещенным в справочно-правовых системах, планы мероприятий («дорожные карты»), направленные на повышение эффективности в сферах здравоохранения, образования и культуры, приняты в 78 субъектах Российской Федерации.

В Республике Мордовия, Республике Хакасия, Краснодарском и Хабаровском краях, Амурской, Белгородской и Владимирской областях «дорожные карты» по реализации указов Президента Российской Федерации утверждены и на муниципальном уровне.

Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р и от 30 декабря 2012 г. № 2620-р поручено Минздраву России совместно с Минтрудом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минобрнауки России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить до 1 октября 2013 года организацию мониторинга реализации планов мероприятий.

Минобрнауки России порядок осуществления мониторинга по реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р, а также перечень показателей мониторинга утверждены приказом от 29 августа 2013 г. № 1011. С октября 2013 года осуществляется сбор данных, результаты мониторинга будут подведены в декабре 2013 года.

Нормативный правовой акт Минздрава России об организации мониторинга в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р в справочно-правовых системах не размещен.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2620-р Минкультуры России один раз в полугодие до 25 января и 25 июля представляет в Минтруд России информацию о ходе реализации плана мероприятий.

3.2. В целях реализации подпункта «а» (абзац 2) пункта 2 Указа № 596 утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, одной из задач которых является реализация комплекса мер по деофшоризации экономики, обеспечивающих условия, препятствующие незаконному вывозу капитала из России и способствующие привлечению (возврату) российских капиталов из офшорных зон, а также по повышению привлекательности российской юрисдикции для бизнеса в целом.

В целях решения поставленных задач Минфином России и Минэкономразвития России разработан комплекс мер, направленных на повышение прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения в Российской Федерации с помощью офшорных компаний и фирм-однодневок, а также на

существенное сокращение сроков прохождения процедур субъектами предпринимательской деятельности и стоимости этих процедур.

3.3. В части реализации подпункта «б» (абзац 1) пункта 2 Указа № 596 в целях совершенствования налоговой политики принят Федеральный закон от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», направленный на повышение прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения с помощью офшорных компаний и фирм-однодневок, предотвращение, выявление и пресечение незаконных финансовых операций, в том числе с использованием фирм-однодневок, легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, уклонения от уплаты налогов и таможенных платежей. В частности, закон определяет понятие бенефициарного владельца, предусматривает механизм раскрытия бенефициарных владельцев компаний, устанавливает обязанность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, предпринимать меры по идентификации бенефициарных владельцев, а на клиентов возлагается обязанность предоставлять организациям информацию о своих выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах.

В соответствии с указанным Федеральным законом налогоплательщики и иные лица обязаны выставлять счета-фактуры, налоговую декларацию по НДС в электронной форме; включать в налоговую декларацию сведения, указанные в книге покупок и книге продаж налогоплательщика; установлено право налоговых органов истребовать у налогоплательщика счета-фактуры, первичные и иные документы, а также проводить другие мероприятия налогового контроля при проведении камеральных проверок налоговых деклараций по НДС.

Принятие указанного Федерального закона, согласно информации Минфина России (письмо от 14 ноября 2013 г. № 01-02-01/03/48915), позволило при формировании проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов учесть поступление дополнительных доходов в федеральный бюджет по НДС в 2014 году в сумме 47,6 млрд. рублей, в 2015 году – 126,4 млрд. рублей, в 2016 году – 233,2 млрд. рублей.

3.4. В целях реализации подпункта «г» (абзац 2) пункта 2 Указа № 596 в области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности принимаются меры, направленные на сокращение сроков прохождения процедур объектами предпринимательской деятельности и стоимости таких процедур, в том числе при реализации «дорожных карт» по совершенствованию делового климата, разработанных в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

Одним из направлений в решении указанной задачи является развитие порядка досудебного рассмотрения налоговых споров.

Для упрощения государственной регистрации обществ с ограниченной ответственностью (за исключением кредитных, страховых и иных финансовых организаций) распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2013 г. № 317-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Оптимизация



процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Реализация мероприятий будет осуществляться в 2013 – 2018 годах.

Минэкономразвития России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и в федеральные законы от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в целях введения права юридических лиц использовать типовые уставы, упрощения процедуры государственной регистрации юридических лиц и сокращения документооборота (в настоящее время проект в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не внесен). Принятие указанного законопроекта будет способствовать оптимизации процедуры представления документов в регистрирующий орган.

В целях снижения административных барьеров и упрощения процедур государственной регистрации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части сокращения сроков регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в государственных внебюджетных фондах)», который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (18 июня 2013 года законопроект принят в первом чтении).

В целях обеспечения существенного сокращения сроков прохождения процедур субъектами предпринимательской деятельности и стоимости этих процедур в части таможенного администрирования распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования» (далее – дорожная карта «Совершенствование таможенного администрирования»), который позволит существенно упростить таможенные процедуры, отказаться от избыточных требований, сократить сроки получения разрешительных документов и совершения таможенных операций. Их выполнение позволит подняться Российской Федерации в рейтинге «Doing Business» («Ведение бизнеса») по показателю «Международная торговля» со 160-го места в 2012 году до 17-го места в 2018 году (среди 185 государств).

3.5. В целях реализации Указа № 596 Минпромторгом России совместно с Минэкономразвития России проведен анализ эффективности работы «консолидированных» государством компаний, включая открытое акционерное общество «Объединенная авиастроительная корпорация», открытое акционерное общество «Объединенная судостроительная корпорация» и Государственную корпорацию по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии».

Материалы по анализу эффективности работы компаний, включая проект доклада Президенту Российской Федерации с предложениями по совершенствованию их управления, обеспечению согласованности стратегий их

развития с государственными программами развития соответствующих секторов экономики, завоеванию передовых позиций в отдельных сегментах мировых рынков авиационной, судостроительной, информационно-телекоммуникационной и космической техники, в установленном порядке и в установленные сроки были представлены в Правительство Российской Федерации.

В соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации во исполнение Указа № 596 в области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности Минэнерго России предприняты системные меры по стимулированию освоения трудноизвлекаемых запасов нефти и морских месторождений, приняты изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и дорабатывается проект федерального закона о внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

3.6. Минспортом России для решения поставленной задачи и достижения целевых показателей, определенных в Указе № 597, осуществляются оптимизация административно-управленческого персонала, апробация моделей эффективного контракта, вывод непрофильных функций организации на аутсорсинг, расширение спектра дополнительных платных образовательных услуг и другие меры.

3.7. Во исполнение подпункта «а» абзаца 6 пункта 1 Указа № 597 и поручения Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № ВП-П8-1018 об увеличении с 1 сентября 2012 года заработной платы профессорско-преподавательского состава федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования до уровня не ниже средней по экономике региона Минюсту России в 2012 году выделены бюджетные ассигнования в сумме 65,1 млн. рублей на увеличение объема субсидии на выполнение государственного задания бюджетными учреждениями от Минобрнауки России.

По состоянию на 1 октября 2013 года выделенные в 2012 году бюджетные ассигнования в сумме 8,8 млн. рублей, или 13,5 % выделенных, по подразделу 0704 «Среднее профессиональное образование» не использованы по причине отсутствия должностей профессорско-преподавательского состава.

3.8. В целях обеспечения реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 18 мая 2013 г. № Пр-1132 Минпромторгом России разработан План деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации на 2013 - 2018 годы (далее - План деятельности), который включает 124 ключевых события развития российской промышленности и 31 направление.

По данным на 1 октября 2013 года разработано 130 промышленных технологий для производства конкурентоспособной продукции.

В текущем году сформирована интегрированная структура ОАО «НПК «Техмаш», создание которой позволит реализовать комплекс мероприятий по реструктуризации промышленных мощностей, используемых при производстве боеприпасов, и тем самым снизить социальную напряженность на предприятиях отрасли, создать новые рабочие места для высококвалифицированных

специалистов, увеличить среднюю зарплату и повысить уровень социальных гарантий.

В текущем году разработан план действий Минпромторга России по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам перемещения товаров, входящих в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами - участниками Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами. По информации Минпромторга России, из 29 пунктов Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на адаптацию отдельных отраслей экономики к условиям членства Российской Федерации в ВТО, по которым Минпромторг России является ответственным исполнителем, выполнено 27 мероприятий (по состоянию на 21 октября 2013 года).

3.9. В части реализации Указа № 601 и в целях исполнения постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» Минпромторгом России утвержден приказ от 5 декабря 2012 г. № 1832 «Об организации в Минпромторге России работы по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 421 и постановления Правительства Российской Федерации 25 августа 2012 г. № 851».

Минпромторгом России на Едином портале раскрытия информации [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) размещено 36 проектов постановлений Правительства Российской Федерации, 14 проектов ведомственных приказов, 2 проекта указов Президента Российской Федерации.

В целях совершенствования работы по контролю за рассмотрением обращений граждан издан приказ Минпромторга России от 20 ноября 2012 г. № 1717 «Об организации работы по контролю за исполнением поручений и рассмотрением обращений граждан в Минпромторге России».

По вопросу обеспечения предоставления государственных услуг и функций Минпромторгом России изданы и зарегистрированы в Минюсте России приказы об утверждении административных регламентов.

Минпромторгом России был разработан и реализован План мероприятий по оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций и предоставления государственных услуг, а также по сокращению избыточного государственного регулирования в сфере деятельности Минпромторга России, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 1085-р.

В части организации контроля за ходом реализации указов Президента Российской Федерации № 596 и № 601 Минпромторг России ежеквартально направляет отчеты в Правительство Российской Федерации.

3.10. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р утверждена «дорожная карта» «Повышение доступности

энергетической инфраструктуры» (далее – дорожная карта), которая предусматривает комплекс мер по облегчению условий подключения потребителей к энергетической инфраструктуре в России.

Минэнерго России совместно с федеральными органами исполнительной власти готовятся изменения в Градостроительный и Земельный кодексы Российской Федерации, направленные на упрощение и усовершенствование административных процедур на всех стадиях осуществления строительства, начиная от стадии подготовки градостроительной документации, заканчивая вводом в эксплуатацию объектов капитального строительства и их регистрацией. Указанные мероприятия реализуются в инициативном порядке, в том числе с целью достижения целевых показателей, зафиксированных в дорожной карте.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации во исполнение Указа № 601 в целях обеспечения повышения информационной открытости саморегулируемых организаций Минэнерго России (письмо от 18 июня 2012 г. № ДА-5358/02) направило в Минэкономразвития России предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а также о внесении изменений в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающих мониторинг размещения на сайтах саморегулируемых организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации, состав которой установлен законодательством Российской Федерации (проверка деятельности саморегулируемых организаций по вопросам информационной открытости или проверка информационной открытости саморегулируемых организаций).

3.11. В целях исполнения Указа № 605 МИДом России завершается процесс подготовки согласованного с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти плана по реализации Концепции укрепления ресурсного и кадрового потенциала системы Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации и Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству, который планируется направить на утверждение в Правительство Российской Федерации до конца 2013 года.

МИДом России совместно с заинтересованными ведомствами проводится работа по разработке и принятию нормативных правовых актов в рамках указанной Концепции укрепления ресурсного и кадрового потенциала, а именно по регламентированию правового статуса послов (постоянных представителей), торговых представителей, других категорий федеральных государственных служащих, по обеспечению безопасности загранпредставительств и увеличению численности работников центрального и зарубежного аппаратов.

3.12. Субъектами Российской Федерации реализуются утвержденные отраслевые «дорожные карты» по повышению эффективности и качества услуг в социальной сфере, содержащие полный комплекс мероприятий, рекомендованный

распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р «Об утверждении Программы поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 – 2018 годы», включая оптимизацию бюджетных расходов (в Алтайском крае, Владимирской, Ивановской, Ленинградской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и других).

Указанные меры направлены на поэтапное повышение заработной платы отдельных категорий работников, на повышение престижности работы в учреждениях социальной сферы, сохранение кадрового потенциала и обеспечение соответствия оплаты труда работников качеству оказываемых ими услуг.

В ряде субъектов Российской Федерации (например, в Республике Бурятия, Республике Коми, Курской области, Ненецком автономном округе) осуществлена передача традиционных неключевых функций (бухгалтерский учет, связь, оказание услуг по электронно-вычислительному обслуживанию, рекламная деятельность) внешним исполнителям (аутсорсерам), являющимся высококвалифицированными специалистами в том или ином виде деятельности.

Субъекты Российской Федерации в ходе реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года сталкиваются с рядом проблем. В основном они вызваны отсутствием необходимых финансовых средств на реализацию мероприятий в полном объеме, несоответствием уровня образования квалификационным требованиям (характерно для персонала дошкольных образовательных учреждений, начального школьного образования), отсутствием заинтересованности организаций в получении лицензии на право ведения образовательной деятельности, низким уровнем материально-технического оснащения учреждений социальной сферы (особенно детских дошкольных учреждений), высоким материальным износом зданий учреждений здравоохранения, образования и культуры.

В Брянской области во исполнение Указа № 597 с 1 октября 2013 года учреждения здравоохранения, имеющие прикрепленное население, переведены на оплату медицинской помощи по подушевому нормативу финансирования. В 2013 году на реализацию Указа № 597 были направлены средства, полученные за счет сокращения численности работников культуры (6,5 млн. рублей) и сокращения расходов на охрану государственных музеев (3,2 млн. рублей).

Во Владимирской области в целях исполнения Указа № 597 в части принятия комплекса мер по расширению практики обмена выставками между музеями Российской Федерации и работы музеев в вечернее и ночное время в текущем году областными и муниципальными музеями совместно с выставочными центрами, галереями других субъектов Российской Федерации проведено 15 выставочных проектов.

В рамках областной Программы дополнительных мероприятий по содействию трудоустройству незанятых инвалидов во Владимирской области в 2013 году запланировано трудоустроить 167 инвалидов. Общий объем финансирования Программы в 2013 году составит 11,1 млн. рублей. Осуществляется ежемесячный мониторинг трудоустройства и закрепляемости

инвалидов на оснащенных при содействии органов службы занятости рабочих местах.

В общеобразовательных школах созданы условия для дистанционного обучения 335 детей-инвалидов, обучающихся на дому по общеобразовательным программам (302 педагогических работника). Разработаны документы, необходимые для организации дистанционного обучения детей-инвалидов на дому. На базе государственного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) Владимирской области создан и функционирует Региональный центр дистанционного образования детей-инвалидов для осуществления организационно-методического и программно-технического сопровождения дистанционного обучения детей-инвалидов.

В целях реабилитации выпускников с ограниченными возможностями здоровья и их подготовки к самостоятельной трудовой деятельности в учреждениях профессионального образования осуществляется набор выпускников специальных (коррекционных) школ и детей-инвалидов на адаптированные образовательные программы в соответствии с индивидуальной программой реабилитации.

В ходе реализации государственной программы «Доступная среда» на 2011-2015 годы определены учреждения, на базе которых будет сформирована универсальная безбарьерная среда, позволяющая обеспечить совместное обучение инвалидов и лиц, не имеющих нарушений развития.

В целях оказания государственной поддержки гражданам, приобретающим жилье, принят Закон Калининградской области от 2 июля 2012 г. № 129 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Калининградской области». Областным бюджетом на 2013 год предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 43,0 млн. рублей на софинансирование расходных обязательств по предоставлению молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья. По состоянию на 1 июня 2013 года список претендентов на получение выплат в 2013 году находился в стадии формирования, в связи с чем расходование средств на указанные цели не осуществлялось.

В целях стимулирования частной инициативы граждан в жилищном строительстве в бюджете Калининградской области на 2013 год предусмотрены бюджетные ассигнования в общей сумме 11,8 млн. рублей на субсидирование гражданам части процентной ставки по ипотечным жилищным кредитам, полученным для приобретения жилья на первичном рынке жилья, страхование риска невозврата гражданином части ипотечного кредита. Однако по состоянию на 1 июня 2013 года указанные средства не были освоены в связи с отсутствием заявлений от граждан.

В целях реализации Плана мероприятий постановлением Правительства Калининградской области от 26 сентября 2012 г. № 755 утверждена целевая программа области «Проведение капитального ремонта многоквартирных домов на 2013 – 2015 годы». Общий объем финансирования за счет средств областного бюджета запланирован в сумме 1,8 млрд. рублей.

В рамках реализации Плана мероприятий Правительством области будет продолжено переселение граждан из аварийного жилищного фонда в 2013 – 2015 годах согласно заключенному с Фондом ЖКХ соглашению. Для расселения граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными до 1 января 2012 года постановлением Правительства области от 12 апреля 2013 г. № 233, утверждена целевая программа Калининградской области «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства» на 2013 – 2015 годы.

3.13. В настоящее время перед субъектами Российской Федерации стоит задача изыскания дополнительных доходных источников в целях компенсации их расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

В большинстве регионов принимаются меры по наполнению их доходной базы и сокращению расходов за счет оптимизации сети и структуры учреждений, сокращения численности работающих, увеличения доходов от платных услуг и предпринимательской деятельности.

Так, в Амурской области за счет оптимизации сети и структуры учреждений, сокращения численности работающих, увеличения доходов от платных услуг и предпринимательской деятельности в 2013 году расходы бюджета сокращены на 3,0 млрд. рублей.

В Республике Башкортостан на обеспечение реализации указов направлены средства в сумме 1,9 млрд. рублей, дополнительно поступившие от продажи находящихся в собственности Республики активов.

В Московской области оптимизация бюджетных расходов составила 11,5 млрд. рублей и достигнута главным образом за счет сокращения расходов на обслуживание государственного долга Московской области (на 4,3 млрд. рублей) в связи с досрочным погашением бюджетного кредита в сумме 5,5 млрд. рублей и кредитов, полученных от кредитных организаций в сумме 42,0 млрд. рублей, и сокращения расходов на оказание мер социальной поддержки в связи с уточнением численности получателей (на 1,4 млрд. рублей).

В целях изыскания источников для финансового обеспечения расходных обязательств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в Пензенской области в начале текущего года были утверждены План мероприятий по оздоровлению государственных финансов Пензенской области на 2013 – 2015 годы и План мероприятий по сокращению государственного долга Пензенской области на 2013 – 2015 годы. Реализация принятых планов позволит в 2014 году получить дополнительные доходы за счет отмены льготы по налогу на прибыль организаций для субъектов малого предпринимательства в виде понижения ставки налога с 18 % до 13,5 % в сумме более 60 млн. рублей, увеличения ставки транспортного налога – в сумме 47,1 млн. рублей.

За счет повышения собираемости налогов недоимка по поступлению налогов в консолидированный бюджет области за 9 месяцев 2013 года снизилась на 273,9 млн. рублей. Объем дополнительных поступлений по налогу на доходы

физических лиц в результате проведенной работы по легализации «теневого» заработной платы составил 10,4 млн. рублей.

В результате реализации мероприятий планировалось провести оптимизацию бюджетных расходов на сумму 845,8 млн. рублей, фактический объем сокращенных расходов бюджета Пензенской области по итогам 9 месяцев 2013 года составил 3,3 млрд. рублей.

В рамках реализации «дорожных карт» исполнительных органов государственной власти Брянской области предусмотрено финансовое обеспечение мероприятий по повышению оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений не менее чем на 1/3 за счет средств, полученных от сокращения числа неэффективных организаций. В сфере общего образования, здравоохранения, культуры и социальной защиты населения в 2013 году проведена оптимизация структуры сети и штатной численности учреждений социального обслуживания населения путем выявления неэффективных и маловостребованных гражданами услуг. В результате оптимизация бюджетных расходов в сфере общего образования составила 106,5 млн. рублей, в сфере здравоохранения – 37,7 млн. рублей, культуры – 9,7 млн. рублей, социальной защиты населения – 35,8 млн. рублей.

В Краснодарском крае за счет оптимизации расходов на реализацию указов планируется направить в 2013 году 3,2 % годовой потребности на их реализацию, в 2014 году – 11,1 % и в 2015 году – 12,4 %.

Нередко регионам приходится обеспечивать сбалансированность региональных бюджетов в основном за счет привлечения максимально возможных заимствований и сокращения расходов капитального характера (Волгоградская область).

Несмотря на проведенные мероприятия по оптимизации расходов, дефицит бюджета Пермского края увеличился до 15,7 млрд. рублей, что составляет 14,7 % объема собственных доходов бюджета Пермского края и является практически предельным размером, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации (15 %).

В Томской области на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года 75 % необходимого объема средств предусмотрено за счет увеличения дефицита бюджета и государственного долга. Источники для полного обеспечения указов, в том числе на увеличение фондов оплаты труда в 2014 – 2017 годах, в регионе отсутствуют.

В Челябинской области в условиях недостаточности средств бюджет области сформирован исходя из минимального варианта прогноза социально-экономического развития, введен режим жесткой экономии, проведено сокращение бюджетных ассигнований за счет реорганизации бюджетной сети и уточнения получателей услуг в социальных отраслях.

В результате проведения мероприятий по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов по отдельным направлениям в 2013 году расходы сокращены на 1,8 млрд. рублей.



Кроме того, для обеспечения выполнения указов в 2013 году в Челябинской области предусматривается привлечение банковских кредитов в сумме 10,9 млрд. рублей.

3.14. Большинство принимаемых регионами мер по повышению устойчивости и сбалансированности бюджетов направлено на повышение качества администрирования налоговых и неналоговых доходов, на инвентаризацию налоговых льгот по региональным и местным налогам, оптимизацию бюджетных расходов, усиление межведомственного взаимодействия по платежам в региональные и местные бюджеты и другие меры.

Принимаемые в регионах меры пока не могут значительно повлиять на доходы консолидированных бюджетов регионов. Доля доходов от принятых мер незначительна и составляет в среднем 1,4 % доходов их консолидированных бюджетов.

Меры по увеличению налогооблагаемой базы в основном сводятся к мерам по доведению среднемесячной заработной платы в хозяйствующих субъектах до среднего уровня в регионе и доведению минимальной заработной платы до прожиточного минимума трудоспособного населения, легализации объектов налогообложения.

Только отдельные субъекты Российской Федерации указали в качестве мер, влияющих на увеличение налоговой базы, меры, направленные на развитие, расширение, модернизацию и обновление действующих производственных мощностей.

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал, что на меры по сокращению задолженности по платежам в бюджет, по оптимизации налоговых льгот, а также легализации и оптимизации налоговой базы бюджетов приходится почти 70 % дополнительных доходов, получаемых от принимаемых в регионах мер по увеличению доходов.

На доходы от мер, связанных с реализацией инвестиционных проектов, приходится всего 7 % объема дополнительных доходов. В доходах консолидированных бюджетов регионов и они пока не играют существенной роли.

В Белгородской области проводятся мероприятия по модернизации и развитию машиностроительного комплекса, по обеспечению эффективного использования государственного имущества, проведению мониторинга и анализа налоговой нагрузки и других, за счет которых в бюджет области по итогам 9 месяцев 2013 года дополнительно поступило 0,96 млрд. рублей (1,9 % доходов консолидированного бюджета области).

В Краснодарском крае на активной стадии реализации находится более 250 крупных (стратегических) инвестиционных проектов общей стоимостью свыше 1 трлн. рублей (со сроком реализации до 2030 года). По итогам 9 месяцев 2013 года реализовано 26 крупных (стоимостью свыше 100 млн. рублей) инвестиционных проектов на общую сумму 43,9 млрд. рублей. Создано более 2 тыс. новых рабочих мест. Это принесло дополнительный доход краю оценочно в сумме 1,4 млрд. рублей (0,9 % доходов консолидированного бюджета края).

В Республике Бурятия за счет реализации инновационных и инвестиционных проектов на ее территории в указанный период получены дополнительные доходы в сумме 3,5 млн. рублей (0,01 % доходов консолидированного бюджета).

3.15. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года подчеркнуто, что, реализуя майские указы, «нужно заниматься делом и искать решения, четко расставлять бюджетные и другие приоритеты».

В субъектах Российской Федерации имеются резервы для решения проблем, связанных с реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации выявили случаи нарушений, в том числе неэффективного использования бюджетных средств.

Проверка в Калининградской области показала, что региональной целевой программой с использованием средств Фонда ЖКХ «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда» на 2010 – 2012 годы предусматривалось не полное, а поэтапное переселение граждан, что приводило к включению в нее каждый год одних и тех же аварийных многоквартирных домов. Такая практика не решает задачу одновременного расселения и сноса аварийного жилья, приводит к неэффективному использованию земельных участков, находящихся под этими домами, и нарушению сроков их сноса, а также содержит риски повторного заселения освобожденных жилых помещений. При проверке использования средств на проведение капитального ремонта многоквартирных жилых домов установлено расходование средств с нарушениями в общей сумме 342,2 млн. рублей, из них 1,3 млн. рублей – использованы неэффективно.

В ходе проверки, проведенной в Республике Марий Эл, установлено расходование средств на проведение капитального ремонта многоквартирных домов с нарушениями на общую сумму 84,4 млн. рублей, в том числе неэффективное использование средств - 9,4 млн. рублей.

Наиболее характерные примеры неэффективного использования – направление средств на оплату выполненных работ ненадлежащего качества (разрушения штукатурки по цоколю фасадов, отслоение краски, прогибы и деформации стыков горизонтальных водосточных желобов), на установку неработающего оборудования и т.д.).

### **7.3. Мониторинг недопоступления налога на прибыль организаций в связи с вступлением в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков»**

*Цель. Проанализировать динамику и тенденции, складывающиеся в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе в части недопоступления налога на прибыль организаций в связи с вступлением в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ*

*«О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков»*

Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, одобренными Правительством Российской Федерации 20 мая 2010 года, предусматривалось введение в законодательство о налогах и сборах института консолидированных групп налогоплательщиков и особого порядка исчисления налога на прибыль организаций для участников таких групп.

Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах» также предусматривалась возможность введения в законодательство Российской Федерации института консолидированной налоговой отчетности по налогу на прибыль организаций, объединенных в крупные холдинги.

Предполагалось, что установление особого порядка исчисления и уплаты налога на прибыль создаст ряд преимуществ как для организаций, входящих в консолидированные группы налогоплательщиков, так и для государства.

Во-первых, переход на уплату этого налога по итогам работы всей консолидированной группы налогоплательщиков позволил бы снизить стимулы для применения трансфертного ценообразования участниками такой группы с целью минимизации сумм указанного налога и упростить ведение учета и подготовку отчетности этими организациями. Соответственно, снизились бы и негативные эффекты, связанные с перемещением налоговой базы между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Во-вторых, принятие такого закона позволило бы создать условия для объединения ряда процедур налогового администрирования, применяемых по отношению к участникам консолидированной группы налогоплательщиков, путем переложения основных обязательств по исчислению и уплате налога на прибыль организаций, уплате пеней и штрафов, а также по представлению в налоговый орган соответствующей налоговой декларации на одно лицо – ответственного участника консолидированной группы налогоплательщиков. Также это позволило бы снизить издержки, связанные с исполнением законодательства о налогах и сборах.

В-третьих, закон позволил бы группам взаимозависимых организаций суммировать прибыли и убытки по операциям между различными участниками группы при исчислении налога на прибыль организаций.

Согласно информации ФНС России, представленной в рамках настоящего контрольного мероприятия, в 2012 году было создано и действовало 11 консолидированных групп налогоплательщиков (КГН), которые объединяли 197 организаций. С 1 января 2013 года к ним присоединилось еще 4 новые группы, объединяющие 74 организации.

Кроме того, с начала 2012 года в состав действующих КГН вошли ещё 47 организаций. С учетом других изменений (выход, реорганизация) по состоянию на 1 января 2013 года в 15 КГН входило 313 организаций. Информация о налоговой базе этих КГН приведена в таблице 8.

Таблица 8  
(млн. рублей)

№ п/п	ИНН/КПП ответственных участников КГН	2012 год	1 полугодие 2013 года*
1	7708004767/997150001	199 643,6	155 342,7
2	7706107510/997150001	356 660,6	41 575,5
3	7706061801/997150001	222 787,8	76 842,5
4	8602060555/997150001	157 458,8	129 303,1
5	1644003838/997150001	102 572,7	44 735,4
6	7736050003/997250001	1 257 963,8	136 494,9
7	7841346779/997250001	84 623,6	27 587,3
8	4823006703/997550001	41 604,9	18 257,9
9	3528000597/997550001	17 046,8	-1 993,3
10	7706683030/997750001	43 941,2	37 287,5
11	7708126998/997750001	29 370,9	34 279,0
12	5504036333/997150001	X	16 980,7
13	7706664260/997450001	X	9 366,9
14	7703370008/997550001	X	-13 856,0
15	8401005730/997550001	X	53 109,8
	Итого: налоговая база – прибыль	2 513 674,7	781 163,2
	Убыток	0,0	-15 849,3

\*) данные будут уточнены по итогам за 2013 год.

Как следует из таблицы, общая налоговая база по 15 КГН за первое полугодие 2013 года составила 781 163,2 млн. рублей, или 31,1 % аналогичного показателя 2012 года, при увеличении количества КГН и организаций, вошедших в их состав, соответственно на 36,4 и 60 %. При этом за первое полугодие 2013 года консолидированная налоговая база для целей налогообложения двух КГН была отрицательной (убытки от их деятельности составили 15 849,3 млн. рублей).

Согласно налоговой отчетности по форме № 5-КГН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций по консолидированным группам налогоплательщиков», утвержденной приказом ФНС России от 14 мая 2013 г. № ММВ-7-1/172, налоговая база и структура начислений по налогу на прибыль организаций по всем КГН характеризуются следующими показателями (таблица 9).

Таблица 9  
(млн. рублей)

Наименование показателя	Значение показателя	
	на 01.01.2013г.	на 01.07.2013г.*
Доходы от реализации	17 321 768,2	10 686 099,1
Внереализационные доходы	4 843 392,6	1 999 225,7
Расходы, уменьшающие сумму доходов от реализации	14 792 378,0	9 805 023,8
Внереализационные расходы	4 900 357,7	2 145 927,9
Убытки	18 791,8	11 282,5
Доходы, исключаемые из прибыли	0,0	0,0
Налоговая база	2 513 674,7	765 313,9
Сумма убытка или части убытка, уменьшающего налоговую базу	0,0	0,0
Налоговая база для исчисления налога	2 513 674,7	781 163,2
Сумма исчисленного налога на прибыль – всего	482 297,7	148 994,0
в том числе:		
в федеральный бюджет	50 273,5	15 623,3
в бюджеты субъектов Российской Федерации	432 024,2	133 370,7
Сумма налога, выплаченная за пределами Российской Федерации и зачтенная в уплату налога	1 028,7	274,9
в том числе в федеральный бюджет	102,9	27,5
Сумма налога на прибыль к доплате – всего	338,1	46 493,1
в том числе в федеральный бюджет	315,1	4 835,5
Сумма налога на прибыль к уменьшению – всего	24 642,6	10 787,8
в том числе в федеральный бюджет	2 300,1	1 125,3
Сумма недопоступления налога в связи с применением пониженной ставки налога, установленной законами субъектов Российской Федерации	20 437,3	7 238,6
Остаток непоперенесенного убытка на конец налогового периода	0,0	0,0

\*) данные будут уточнены по итогам за 2013 год.

Согласно Плану проведения мероприятий ФНС России по реализации норм Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ была предусмотрена доработка форм статистической налоговой отчетности о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций в отношении показателей по КГН к марту 2012 года. Фактически форма № 5-КГН утверждена приказом ФНС России только 14 мая 2013 года.

Проведенный в ходе проверки анализ показал, что администрирование консолидированных групп налогоплательщиков осуществляется межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам:

№ 1 – в сфере разведки, добычи, переработки, транспортировки и реализации нефти и нефтепродуктов;

№ 2 – в сфере разведки, добычи, переработки, транспортировки и реализации природного газа, а также предоставления услуг по добыче, переработке,

транспортировке, оптовой торговле газом и общестроительных работ по прокладке магистральных и газораспределительных трубопроводов;

№ 4 – в сфере электроэнергетики, в том числе производства, передачи, распределения, диспетчеризации и реализации электрической энергии и производства, передачи, распределения, диспетчеризации и реализации тепловой энергии;

№ 5 – в сфере добычи металлургических руд, производства и реализации продукции металлургической промышленности.

Федеральной налоговой службой в 2012 году было проведено 48 камеральных налоговых проверок, в 2013 году – 86 камеральных налоговых проверок деклараций по налогу на прибыль организаций, представленных ответственными участниками КГН. По результатам указанных проверок нарушений налогового законодательства по налогу на прибыль организаций не установлено.

Выездные налоговые проверки в отношении КГН в 2012 году и истекшем периоде 2013 года налоговыми органами не проводились.

В III квартале 2013 года начаты выездные налоговые проверки в отношении двух консолидированных групп налогоплательщиков, работающих в сфере оказания услуг связи (период проверки с 1 января по 31 декабря 2012 года).

Следует отметить, что ФНС России (во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 18 декабря 2012 г. № ДМ-П13-7730) направлена информация в адрес Минфина России по вопросу анализа результатов реализации положений законодательства в части работы налогоплательщиков в рамках КГН (письмо от 26 декабря 2012 г. № ЕД-24-3/337). Согласно этой информации налоговые органы не располагали материалами, достаточными для самостоятельного достоверного расчета влияния образования КГН на поступление платежей в бюджет. Это явилось следствием того, что Налоговый кодекс Российской Федерации не устанавливает особых требований к администрированию КГН в ходе проведения камеральных налоговых проверок. Статистическая налоговая отчетность по форме № 2-НК «Отчет о результатах контрольной работы налоговых органов» не предусматривает выделения результатов контрольной работы по таким налогоплательщикам, содержащих разбивку доначислений по налогам (пеням, штрафам) в разрезе причин доначислений. В частности, отсутствует информация о налоговой базе, которая должна быть сформирована налогоплательщиками при самостоятельном исчислении налога и его распределении (данная информация может предоставляться ответственными участниками КГН только по просьбе ФНС России).

В ходе проверки было проанализировано влияние образования КГН на наполнение доходной части бюджетов путем сравнения исчисленной суммы налога на прибыль организаций в старых и новых условиях.

Такой сравнительный анализ показал, что **в новых условиях** по консолидированным группам налогоплательщиков за 2012 год налог на прибыль **исчислен** в сумме на 8,7 млрд. рублей меньшей, чем сумма налога, которая была

бы **исчислена** организациями самостоятельно **при старых условиях**, в том числе в федеральный бюджет – на 0,5 млрд. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации – на 8,2 млрд. рублей.

Основные причины снижения размера исчисленного налога на прибыль связаны:

с консолидацией финансовых результатов отдельных организаций – участников КГН (суммирование прибыли одних компаний и убытков других, привело к отрицательной динамике начисления налога);

с перераспределением налога на прибыль организаций, исходя из размера основных средств и численности персонала организаций, входящих в группу. При таком распределении налога он может поступать в бюджеты субъектов Российской Федерации вне зависимости от результатов финансово-хозяйственной деятельности конкретных налогоплательщиков, находящихся в регионе;

с увеличением доли прибыли, приходящейся на участников группы, имеющих право на применение пониженных региональных ставок налога на прибыль организаций.

В результате влияния указанных причин налог был **исчислен** в меньшем размере:

за 2012 год - на 20,4 млрд. рублей (в том числе в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – на 9,5 млрд. рублей, Самарской области – на 2,3 млрд. рублей, Ямало-Ненецком автономном округе – на 1,7 млрд. рублей, Республике Коми – на 1,2 млрд. рублей, Пермском крае – на 1,2 млрд. рублей, Иркутской области – на 1,2 млрд. рублей, Ленинградской области – на 1,1 млрд. рублей, Республике Саха (Якутия) – на 0,9 млрд. рублей, Астраханской области - на 0,7 млрд. рублей, Красноярском крае – на 0,4 млрд. рублей, Нижегородской области – на 0,2 млрд. рублей);

за первое полугодие 2013 года на 7,2 млрд. рублей (в том числе в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – на 4,6 млрд. рублей, Ленинградской области – на 0,7 млрд. рублей, Пермском крае – на 0,7 млрд. рублей, Астраханской области – на 0,5 млрд. рублей, Волгоградской области – на 0,4 млрд. рублей, Ямало-Ненецком автономном округе – на 0,2 млрд. рублей, Иркутской области – на 0,1 млрд. рублей).

В целом по итогам деятельности КГН снижение (увеличение) поступлений налога на прибыль составило:

за 2012 год:

снижение поступлений налога на прибыль организаций в размере 60,8 млрд. рублей наблюдалось в 18 субъектах Российской Федерации (22 %), в том числе наибольшее снижение поступлений налога отмечается в бюджеты: г. Москвы (41,5 млрд. рублей), Нижегородской области (5,9 млрд. рублей), Волгоградской области (3,4 млрд. рублей), Пермского края (3,3 млрд. рублей), Белгородской области (2,7 млрд. рублей);

увеличение поступлений налога на прибыль организаций в размере 52,6 млрд. рублей отмечено в 65 субъектах Российской Федерации (78 %). Наибольшие суммы налога поступили в бюджеты: Ямало-Ненецкого АО

(7,7 млрд. рублей), Самарской области (5,0 млрд. рублей), Иркутской области (4,8 млрд. рублей), Астраханской области (3,1 млрд. рублей), Республики Саха (Якутия) (2,9 млрд. рублей), Липецкой области (2,7 млрд. рублей), Ленинградской области (2,2 млрд. рублей), Ставропольского края (2,1 млрд. рублей) и др.;

за девять месяцев 2013 года:

снижение поступлений налога на прибыль организаций в размере 43,1 млрд. рублей наблюдается в 24 субъектах Российской Федерации (28,9%). Наибольшее снижение отмечается при поступлении налогов в бюджеты: г. Москвы (21,4 млрд. рублей), Красноярского края (4,8 млрд. рублей), Белгородской области (2,6 млрд. рублей), Нижегородской области (2,1 млрд. рублей), Волгоградской области (2,0 млрд. рублей), Тюменской области (1,9 млрд. рублей), Пермского края (1,8 млрд. рублей), Республики Карелия (1,3 млрд. рублей);

увеличение поступлений налога на прибыль организаций в размере 27,6 млрд. рублей отмечается в 58 субъектах Российской Федерации (69,9%). Наибольшие суммы налога поступили в бюджеты: Астраханской области (3,0 млрд. рублей), Липецкой области (2,6 млрд. рублей), Ленинградской области (2,3 млрд. рублей), Республики Саха (Якутия) (1,8 млрд. рублей).

Вследствие ухудшения макроэкономических показателей экономики страны, а также ряда других факторов за 9 месяцев 2013 года поступление налога на прибыль организаций резко сократилось. Больше всего доходов по этому источнику потеряли бюджеты субъектов Федерации – 248,9 млрд. рублей, или 17,2 % аналогичного периода прошлого года. Таким образом, уменьшение доходов бюджетов страны от налога на прибыль организаций произошло в немалой степени за счет КГН, что подтверждается данными таблицы 10.

Таблица 10  
(млн. рублей)

Субъекты	Налог на прибыль по КГН						Доля КГН в отклонс. НП, %
	9 мес. 2012г.	% от НП за 9 мес. 2012	9 мес. 2013г.	% от НП за 9 мес. 2013	выполн. НП по КГН, %	отклонение, %	
Консолидированный бюджет Российской Федерации	400 377,0	23,1	210706,0	14,5	52,6	-47,4	-68,7
Федеральный бюджет	36 395,0	12,7	23 933,0	9,2	65,8	-34,2	-46,2
Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации	363 982,0	25,2	186 773,0	15,6	51,3	-48,7	-71,2

За 9 месяцев текущего года по сравнению с тем же периодом 2012 года сокращение поступлений налога на прибыль организаций от КГН составило 189,7 млрд. рублей, или 68,7 % общего снижения поступлений этого налога в консолидированный бюджет Российской Федерации.

Поскольку налог на прибыль организаций является одним из основных источников доходов субъектов Федерации, то резкое снижение поступлений этого



налога в их бюджеты создает критическую ситуацию с исполнением регионами своих расходных обязательств, принятых на 2013 год.

В то же время помощь из федерального бюджета регионам оказывается недостаточно.

По информации Минфина России (письмо от 12 ноября 2013 г. № 01-02-01/03-48283), на частичную компенсацию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных со снижением поступлений налога на прибыль от деятельности КГН в 2012 году направлено всего 952,7 млн. рублей.

7.3.1. В финансово-экономическом обосновании к проекту федерального закона № 392729-5 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» было отмечено, что его принятие не потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета.

Вместе с тем анализ информации Минфина России и информации, представленной субъектами Российской Федерации, в части оценки влияния внесенных изменений в налоговое законодательство Российской Федерации в связи с созданием КГН на налоговую базу регионов в 2012 – 2014 годах показал, что в большинстве регионов отмечается недопоступление налога на прибыль организаций в связи с созданием КГН.

При этом следует отметить, что не существует единых подходов к расчету указанных показателей на федеральном и региональном уровнях, соответственно, не представляется возможным оценить степень сопоставимости данных об объемах недопоступлений налога на прибыль организаций в связи с созданием КГН, представленных субъектами Российской Федерации, и данных ФНС России. Также отсутствует разработанный механизм оценки компенсации выпадающих доходов бюджетам регионов по налогу на прибыль организаций в связи с созданием КГН.

По оценке ФНС России, рассчитанной исходя из сравнения полученной прибыли консолидированными группами налогоплательщиков с прибылью, которая была бы получена, если бы они не были консолидированными группами, по итогам 9 месяцев 2013 года в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации недопоступило 15,4 млрд. рублей. Происходит территориальное перераспределение доходов, при этом недополучили доходы 24 субъекта Российской Федерации в сумме 43,1 млрд. рублей (приложение 11 к настоящему отчету).

Субъекты Российской Федерации применяют различные подходы в оценке недопоступления указанного налога.

За 9 месяцев 2013 года информацию о снижении объемов поступлений по налогу на прибыль организаций от участников КГН по сравнению с аналогичным периодом прошлого года в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации представили 26 регионов на сумму 26,9 млрд. рублей, из них наибольшие показатели сложились по: Республике Коми (3,9 млрд. рублей), Республике Башкортостан (1,4 млрд. рублей), Московской (5,1 млрд. рублей), Смоленской (1,4 млрд. рублей), Оренбургской (2,7 млрд. рублей), Саратовской (1,4 млрд. рублей) областям.

Отдельными регионами приведена оценка указанного показателя за другие отчетные периоды 2013 года. Так, Республикой Татарстан отмечено снижение поступлений по налогу на прибыль организаций от КГН за 10 месяцев 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года в сумме 4,2 млрд. рублей. За тот же период зафиксировано снижение показателя и в Орловской области в сумме 0,5 млрд. рублей. За 8 месяцев 2013 года отмечено снижение показателя в Новосибирской области – 0,4 млрд. рублей.

Кроме того, 4 субъекта Российской Федерации отразили оценку объемов потерь их бюджетов по данному налогу в связи с образованием КГН за 9 месяцев 2013 года в общей сумме 5,3 млрд. рублей, в том числе: Астраханская область – 2,1 млрд. рублей, Архангельская область – 1,6 млрд. рублей, Воронежская область – 0,7 млрд. рублей, Алтайский край – 0,9 млрд. рублей.

Незначительное увеличение поступлений по данному налогу от КГН за 9 месяцев 2013 года отмечено только в информации Республики Бурятия – в сумме 50,0 млн. рублей.

Согласно оценке 25 регионов ожидается снижение поступлений в их бюджеты в 2013 году по сравнению с 2012 годом по налогу на прибыль организаций от участников КГН в сумме 26,9 млрд. рублей, из них наибольшие: в Брянской (1,5 млрд. рублей), Ленинградской (1,0 млрд. рублей), Иркутской (6,4 млрд. рублей), Томской (2,0 млрд. рублей), Сахалинской (1,2 млрд. рублей) областях, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (2,2 млрд. рублей (в среднем), Краснодарском крае (5,0 млрд. рублей). Данные о незначительном увеличении поступлений в 2013 году привели только 2 субъекта Российской Федерации: Кабардино-Балкарская Республика (2,4 млн. рублей) и Республика Алтай (0,7 млн. рублей).

Данные об оценке недопоступлений (потерь) в региональные бюджеты по налогу на прибыль организаций от КГН в 2013 году представили 26 субъектов Российской Федерации в сумме 126,2 млрд. рублей. Наибольшие показатели сложились: в г. Москве (68,4 млрд. рублей), Вологодской (3,7 млрд. рублей), Волгоградской (4,5 млрд. рублей), Нижегородской (6,1 млрд. рублей), Архангельской (2,0 млрд. рублей), Смоленской (2,0 млрд. рублей) и Свердловской (2,0 млрд. рублей) областях, Красноярском крае (6,0 млрд. рублей), Ямало-Ненецком автономном округе (12,8 млрд. рублей), Республике Карелия (2,9 млрд. рублей (в среднем) и Республике Саха (Якутия) (3,5 млрд. рублей).

Прогнозную оценку ожидаемых изменений в части поступления по налогу на прибыль организаций от КГН в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2014 году по сравнению с оценкой за 2013 год дали только 11 регионов, из них в части снижения поступлений – 5 регионов в сумме 3,5 млрд. рублей (наибольшее – в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре – 2,7 млрд. рублей (в среднем), увеличения поступлений – 6 регионов в сумме 2,4 млрд. рублей (наибольшее – в Иркутской области – 1,2 млрд. рублей).

Оценку недопоступлений (потерь) по налогу на прибыль организаций от КГН в 2014 году представили только 16 регионов в сумме 147,5 млрд. рублей, в том числе: в г. Москве - 100,5 млрд. рублей, Вологодской (4,3 млрд. рублей),

Волгоградской (5,0 млрд. рублей) областях, Красноярском крае (6,0 млрд. рублей), Ямало-Ненецком автономном округе (12,8 млрд. рублей), Республике Карелия (2,9 млрд. рублей (в среднем) и Республике Саха (Якутия) (7,4 млрд. рублей).

Следует отметить, что большинством субъектов Российской Федерации обращено внимание на проблему определения точной оценки зависимости региональных бюджетов от уплачиваемых в рамках КГН сумм налога на прибыль организаций, а также достоверного прогнозирования доходов бюджетов в указанной части.

Исходя из порядка формирования налога на прибыль в рамках КГН, факторами снижения поступлений в региональные бюджеты могут являться как сокращение численности работников и уменьшение стоимости основных средств непосредственно у организаций-участников КГН, осуществляющих деятельность на территории региона, так и ввод мощностей и увеличение численности работающих в других субъектах Российской Федерации, а также снижение налоговой базы по налогу в целом по КГН.

Липецкой областью отмечается, что администрирование КГН осуществляется межрегиональными инспекциями ФНС России, соответственно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не располагают информацией о налогооблагаемой базе и объеме платежей по налогу на прибыль организаций – всех участников КГН, а только тех, налоговые платежи которых зачисляются в бюджет территории.

Таким образом, многие регионы в своих информациях указали на проблему оценки прогноза поступлений налога на прибыль организаций в их бюджеты от участников КГН (г. Москва, Брянская, Липецкая, Курская, Московская, Тамбовская, Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Сахалинская области, Республика Коми, Республика Мордовия, Ставропольский, Пермский края и другие регионы).

При этом в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 28 июня 2012 года «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах» отмечалось, что руководители регионов и муниципалитетов должны владеть информацией о зачислении на соответствующих территориях доходов в региональные и местные бюджеты, чтобы оценить прежде всего эффективность принимаемых мер по расширению доходной базы.

Вопросы взаимодействия между налоговыми органами и заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления остаются актуальными.

Необходимо наладить оперативный учет и мониторинг недопоступления налога на прибыль в связи с образованием КГН, разработать единую методику оценки выпадающих доходов и механизм их компенсации.

## **8. Выводы.**

**8.1. Предварительные итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе – сентябре 2013 года отражают тенденцию замедления экономического роста в регионах, а также нестабильность и неустойчивость исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.**

2013 год не изменил ситуацию с наполнением доходной базы субъектов Российской Федерации, сохранив все проблемы предыдущего периода, а в отдельных случаях обострив их.

Выраженная централизация доходов (в первую очередь налоговых) и значительность объемов перераспределяемых через федеральный бюджет финансовых ресурсов привели к тому, что государственная региональная политика может осуществляться только при наличии мощной системы межбюджетных трансфертов.

В изменившихся условиях функционирования экономики субъектов Российской Федерации (в том числе вступления России в ВТО), перехода к программно-целевому методу бюджетного планирования, а также в условиях решения задачи безусловного исполнения положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года назрела необходимость совершенствования сложившейся системы межбюджетных отношений.

**8.1.1.** Не достигнута сбалансированность консолидированных бюджетов регионов, что создает риски исполнения не в полном объеме и не на должном уровне расходных обязательств.

Обеспеченность расходов (без учета субвенций) налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляла по итогам 9 месяцев 2011 года 94,5 %, 2012 года – 87,2 % и 2013 года – 83,5 %. Без учета г. Москвы расходы были обеспечены указанными доходами на 88 %, 84,2 % и 79,7 % соответственно.

**8.1.2.** Доля средств, остающихся в субъектах Российской Федерации после перераспределения собранных на территориях доходов, сокращается и составляет по итогам 9 месяцев 2013 года 32,6 % (за аналогичный период 2011 года – 33,7 %, 2012 года – 32,7 %), без учета г. Москвы – 46,4 % (50,6 % и 47,6 %) соответственно.

Более половины собранных на территориях средств перечислили в федеральный бюджет 16 субъектов Российской Федерации (в 2011 году – 14 регионов).

**8.1.3.** Анализ динамики исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показал, что на фоне структурных сдвигов в сторону роста налоговых доходов и сокращения безвозмездных поступлений общий объем доходов консолидированных бюджетов регионов практически не увеличивался по сравнению с соответствующим периодом 2012 года, а профицит, наблюдавшийся в I квартале 2013 года, устойчиво сокращался и по итогам 9 месяцев 2013 года отмечен дефицит в объеме

73,8 млрд. рублей. С дефицитом исполнены бюджеты 58 регионов (в 2012 году – 28).

**8.1.4.** По итогам 9 месяцев 2013 года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили 5 684,2 млрд. рублей.

Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетной системе сократилась по сравнению с аналогичным периодом 2012 года на 1,4 % и составила 32,7 %.

**8.1.5.** Налоговые и неналоговые доходы в январе – сентябре 2013 года составили 4 617,2 млрд. рублей, из них налоговые – 4 204,2 млрд. рублей (74 % доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации).

Наблюдается тенденция устойчивого снижения темпов роста налоговых доходов: по итогам 9 месяцев 2013 года по сравнению с 9 месяцами 2012 года они увеличились на 1,5 %, в то время как в соответствующие периоды 2011 и 2012 годов – на 17,9 % и 6,5 % соответственно.

**8.1.6.** Не способствуют решению проблем и создают риски в укреплении сбалансированности региональных и местных бюджетов отдельные недостатки в нормативной правовой и методической базах:

отсутствуют четкие перспективные направления (Концепция) развития системы межбюджетных отношений;

отсутствует взаимосвязка целевых показателей отдельных государственных программ и их значений с целевыми показателями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

**8.1.7.** В 2013 году основными проблемами в ходе исполнения консолидированных бюджетов регионов по налоговым доходам являлись:

значительное сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций – одному из основных налогов, формирующих налоговые доходы;

прогнозируемое неисполнение в 2013 году поступлений от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, которые являются источником формирования региональных дорожных фондов и закрепленных за ними целевых расходов;

значительные объемы выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате предоставления льгот, установленных федеральным, региональным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

**8.1.7.1.** Замедление темпов экономического роста, изменения налогового законодательства Российской Федерации привели в 2013 году к заметному снижению поступлений налога на прибыль организаций (на 17,2 % по итогам 9 месяцев 2013 года по сравнению с соответствующим периодом 2012 года), сокращение произошло в 69 субъектах Российской Федерации, из них в 21 регионе - на 30 % и более.

**8.1.7.2.** Установление пониженных ставок акцизов на нефтепродукты 4 и 5 классов изменили структуру облагаемого акцизами оборота. В результате по 73 субъектам Российской Федерации, представившим прогнозные годовые планы,

по итогам 9 месяцев 2013 года при росте поступлений указанных акцизов (107,8 % показателя соответствующего периода 2012 года) годовой план исполнен на 68,38 % (в 2012 году – на 74,7 %).

**8.1.7.3.** Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате предоставления льгот, установленных федеральным, региональным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в 2012 году составили 663,3 млрд. рублей (8,2 % доходов консолидированных бюджетов регионов).

До настоящего времени не исполнены рекомендации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в части разработки механизма ежегодной компенсации снижения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением льгот, устанавливаемых частью второй Налогового кодекса Российской Федерации, по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, а также в части ускорения разработки методики оценки эффективности льгот, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

**8.1.8.** Доля региональных и местных налогов (на имущество организаций, на игорный бизнес, транспортного, земельного и на имущество физических лиц) в структуре налоговых доходов по сравнению с январем – сентябрем 2012 года увеличилась на 1,8 процентного пункта, но по-прежнему невелика и составляет 15,2 % налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**8.1.9.** В 2013 году отмечается значительное сокращение количества индивидуальных предпринимателей в связи с увеличением с 1 января 2013 года более чем в два раза размера фиксированного страхового взноса (с 17 до 32 тыс. рублей) по обязательному пенсионному страхованию для индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования»).

**8.1.10.** На фоне сокращения темпов роста налога на прибыль организаций в январе – сентябре 2013 года заметно увеличились поступления по налогам, связанным в основном с ростом заработной платы, цен, налоговых ставок, изменением порядка и правил исчисления налогооблагаемой базы (по налогу на доходы физических лиц – на 10,8 %, на имущество физических лиц – на 28,1 %, налога на имущество организаций – на 15,5 %, транспортного налога – на 17,2 %, земельного налога – на 11,1 %).

**8.1.11.** В 2013 году сохраняется зависимость регионов от финансовой помощи из федерального бюджета. Доходы 7 субъектов Российской Федерации по итогам 9 месяцев более чем на 60 % сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Безвозмездные поступления по итогам 9 месяцев 2013 года сократились на 8,2 % и составили 1 067,0 млрд. рублей.

В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации доля безвозмездных поступлений сократилась с 23,9 % до 18,8 %.

**8.1.12.** Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2013 года по сравнению с соответствующим периодом 2012 года увеличились на 5,9 % и составили 5 757,9 млрд. рублей.

В структуре расходов региональных и местных бюджетов в 2013 году на долю средств, направляемых на увеличение стоимости основных средств и материальных запасов, в январе – сентябре 2013 года приходилось 10,6 % (в 2012 году – 12,3 %).

Сокращение указанной доли в 2013 году по сравнению с 2012 годом произошло в 50 субъектах Российской Федерации.

**8.1.13.** В результате мер, принимаемых Правительством Российской Федерации, дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (по оценке Минфина России), связанные с изменениями, внесенными в налоговое законодательство Российской Федерации, прогнозируются в 2013 году в объеме около 63 млрд. рублей, в связи с изменениями, вступающими в силу в 2014 году, – 73,5 млрд. рублей.

При этом необходимо отметить значительные отклонения в оценках влияния отдельных мер, а также то, что оценки по ряду факторов приводятся только по одному рассчитываемому году и их действие в последующие периоды не всегда учитывается.

**8.1.14.** Для компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня, в федеральном бюджете в составе дотаций на поддержку мер по повышению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предусмотрены в 2013 году средства в сумме 70,6 млрд. рублей и на 2014 год – в сумме 121,1 млрд. рублей, а также в виде иных межбюджетных трансфертов в 2013 году – 0,2 млрд. рублей и в 2014 году – 0,19 млрд. рублей.

При этом указанные меры направлены в основном на осуществление текущих расходов и не носят системного характера и в последующие годы часть из них прекратит свое действие или значительно сократится.

Принимая во внимание сложившийся налоговый потенциал регионов (в том числе вызванный внесением изменений в законодательство Российской Федерации в предыдущие годы), следует отметить, что указанных компенсационных мер явно недостаточно для покрытия предстоящих расходов в 2015 – 2016 годах.

**8.1.15.** Объемы межбюджетных трансфертов бюджетам регионов ежегодно увеличиваются по сравнению с первоначально запланированными.

Так, в 2010 году объемы межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам регионов, превысили запланированные почти на 23 %, в 2011 году – на 17 %, в 2012 году – на 14 %, по итогам 9 месяцев 2013 года – на 11 %.

Первоначально запланированные объемы дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации

увеличились в 2010 году на 23 %, в 2011 году – на 36 %, в 2012 году – на 31 %, в 2013 году (по оценке) – на 6,4 %.

**8.1.16.** В 2013 году сохраняется проблема негативного влияния на формирование и исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации продолжающейся практики выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в конце финансового года.

В 2012 году 12,9 млрд. рублей (61 % объема дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов) распределено в декабре. На 1 октября 2013 года решениями Правительства Российской Федерации было распределено всего 3 % указанной дотации.

Почти 41 % объема субсидий на реализацию федеральных целевых программ в 2012 году был направлен субъектам Российской Федерации в декабре 2012 года. По состоянию на 1 января 2013 года подлежало возврату в федеральный бюджет 72,8 млрд. рублей (порядка 8 % поступивших межбюджетных трансфертов, за исключением дотаций).

В связи с поздним заключением соглашений с субъектами Российской Федерации не перечислены субсидии на осуществление организационных мероприятий по обеспечению граждан лекарственными препаратами, предназначенными для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей.

В связи с поздним утверждением нормативного правового акта о распределении средств по субъектам Российской Федерации не осуществлялось финансирование иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию отдельных полномочий в области лекарственного обеспечения населения закрытых административно-территориальных образований, обслуживаемых федеральными государственными бюджетными учреждениями здравоохранения, находящимися в ведении Федерального медико-биологического агентства (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. № 2466-р).

**8.1.17.** В 2013 году сохраняется тенденция роста объема государственного долга субъектов Российской Федерации.

Рост объема государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2013 года по сравнению с началом года составил 104,1 % (1 407,4 млрд. рублей). Увеличение отмечено в 45 субъектах Российской Федерации.

**8.1.18.** Бюджетные кредиты из федерального бюджета на 1 октября 2013 года предоставлены 40 субъектам Российской Федерации в объеме 70,9 млрд. рублей, в том числе для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации – 66,2 млрд. рублей, для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, – 4,7 млрд. рублей.



В федеральный бюджет субъектами Российской Федерации возвращены бюджетные кредиты в объеме 43,2 млрд. рублей.

Остаток задолженности по бюджетным кредитам на 1 октября 2013 года увеличился по сравнению с началом года на 6,7 % и составил 441,8 млрд. рублей.

Сохраняется тенденция увеличения первоначально запланированного федеральным законом о федеральном бюджете объема бюджетных кредитов. Объем бюджетных кредитов, предусмотренных на 2013 год, увеличился в 2,1 раза и составил 157,0 млрд. рублей, что является вынужденной мерой оперативного реагирования.

## **8.2. Анализ достаточности финансовых ресурсов на исполнение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**

Недостаточное развитие экономик регионов, сохранение значительной дифференциации между ними по уровню социально-экономического развития и отсутствие реальных источников доходов, закрепленных на долговременной основе, на фоне сокращения безвозмездных поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации не привели к положительным сдвигам в наполнении доходной базы регионов, что создает риски исполнения не в полном объеме указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Не утвержден один из программно-целевых инструментов государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2013 г. № 466-р) - федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года».

Анализ компенсационных мер, предусматриваемых федеральным бюджетом на цели повышения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, показал их явную недостаточность.

Отсутствие на федеральном уровне методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, на необходимость разработки которой неоднократно обращал внимание Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, затрудняет оценку необходимых объемов компенсации выпадающих доходов из федерального бюджета.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации нуждаются в дополнительных источниках поступлений. В связи с этим возникает вопрос о необходимости закрепления на долговременной основе за бюджетами субъектов Российской Федерации дополнительных доходных источников, в том числе в целях обеспечения их расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

**8.2.1.** Достижение целого ряда поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года стратегических целей учтено при

формировании федерального и региональных бюджетов на 2013 – 2016 годы и отражено в отдельных государственных программах.

Однако не обеспечена взаимоувязка государственных программ Российской Федерации с соответствующими региональными программами и положениями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в части системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей в программах разного уровня.

**8.2.2.** Правительством Российской Федерации не осуществлена комплексная оценка затрат бюджетов всех уровней в целях финансового обеспечения расходных обязательств на исполнение полномочий по реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, не внесены изменения в Бюджетную классификацию Российской Федерации в целях отдельного учета средств по целевым статьям, конкретно отражающим расходы на исполнение обязательств, установленных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, что затрудняет проведение анализа их обеспечения финансовыми ресурсами в полном объеме.

**8.2.3.** В указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года среди стратегических целей есть такие, объем средств для достижения которых не всегда поддается объективной оценке. Необходимые методики оптимизации их размера не установлены.

**8.2.4.** Ключевой проблемой в 2013 году является несоразмерное с ростом доходов увеличение расходов региональных бюджетов на выполнение решений, принятых на федеральном уровне, а принимаемые на федеральном уровне меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов являются недостаточными.

В результате большинство субъектов Российской Федерации для выполнения своих расходных обязательств вынуждены существенно сокращать расходы, в том числе инвестиционные, наращивать дефицит бюджетов и увеличивать объемы долговых обязательств.

**8.2.5.** Анализ информации, полученной от федеральных органов исполнительной власти (Минздрава России, Минобрнауки России и Минкультуры России) и субъектов Российской Федерации, о финансовом обеспечении мероприятий по выполнению указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года выявил несогласованность в объективной оценке расходов по их реализации между указанными министерствами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минфином России. Имеющиеся существенные расхождения даже в данных об объемах средств, предусмотренных на их реализацию федеральным бюджетом на 2013 год, искажают результаты проводимого мониторинга.

Так, на реализацию задач, предусмотренных Указом № 598, из федерального бюджета в 2013 году, по информации Минздрава России, будет направлено 50,5 млрд. рублей (27,5 % общего объема финансирования), а по информации субъектов Российской Федерации, поступившей в Счетную палату, из предусмотренных на 2013 год в их консолидированных бюджетах на указанные

цели средств в сумме 333,8 млрд. рублей средства федерального бюджета составляют 26,6 млрд. рублей.

**8.2.6.** По результатам проведенного мониторинга выявлено, что на финансовое обеспечение мероприятий в соответствии с Указом № 599 федеральным бюджетом на 2013 год предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 681,9 млрд. рублей при потребности в средствах, по оценке Минобрнауки России, в объеме 1 173,7 млрд. рублей.

**8.2.7.** Повышение оплаты труда отдельным категориям работников, предусмотренное Указом № 597, не распространяется на гражданский персонал структурных подразделений воинских частей и учреждений Минобороны России численностью более 22,9 тыс. человек, выполняющих аналогичные функции в сфере культуры, здравоохранения, науки и образования и не являющихся самостоятельными учреждениями (библиотеки, клубы, музеи, оркестры (ансамбли), дома офицеров, медицинские пункты (кабинеты), лазареты, поликлиники, детские сады и другие).

**8.2.8.** Потребность в средствах на реализацию задач, поставленных Президентом Российской Федерации по сохранению и развитию российской культуры в соответствии с Указом № 597, в 2013 году составляет 8,5 млрд. рублей и в основном будет обеспечена за счет средств региональных бюджетов. Объем недостающих средств, по информации Минкультуры России, составляет 1,1 млрд. рублей (13,7 %).

**8.2.9.** Средства на реализацию Президентской программы повышения квалификации инженерных кадров на 2012 – 2014 годы Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ предусмотрены на 2014 год в меньшем объеме, чем утверждено Указом № 594.

В соответствии с Указом № 596 реализация указанной программы завершается в 2014 году, однако в федеральном бюджете на ее реализацию предусмотрены средства на 2015 и 2016 годы по 0,19 млрд. рублей ежегодно.

**8.2.10.** По информации 83 субъектов Российской Федерации, общий объем потребности в средствах, необходимых для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, оценивается регионами в 2013 году в сумме 2 314,0 млрд. рублей, в 2014 году – в сумме 2 640,0 млрд. рублей и в 2015 году – в сумме 2 917,5 млрд. рублей.

Полностью в 2013 году обеспечены финансовыми ресурсами для реализации указов г. Москва, Республика Коми, Ленинградская, Новосибирская и Сахалинская области, Ненецкий автономный округ.

Минимальный недостаток средств (менее 2 %) отмечается в Магаданской, Омской, Тверской, Тюменской и Мурманской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

При этом объем недостающих средств, по оценке регионов, составит в 2013 году 430,9 млрд. рублей (18,6 % общей годовой потребности), в 2014 году – 945,9 млрд. рублей (35,8 %) и в 2015 году – 1 129,9 млрд. рублей (38,7 %).

Всего в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году предусмотрено около 80 % общей потребности средств для реализации

указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в 2015 году – не более 60 %.

**8.2.11.** Мониторинг реализации Указа № 596 свидетельствует о наличии рисков его невыполнения, в частности в установленные сроки недостижения отдельных целевых показателей, характеризующих состояние экономики, в том числе показателя производительности труда.

В целях реализации поставленных задач Правительством Российской Федерации 14 ноября 2013 года утвержден план мероприятий по обеспечению увеличения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (№ 6818п-П13) (далее – план).

Анализ указанного документа свидетельствует, что ряд целей деятельности Правительства Российской Федерации, реализация которых определяется наступлением ключевых событий, не позволяет однозначно увязать их с достижением показателя, предусмотренного Указом № 596, в части повышения производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 – 2016 годы рост производительности труда составит в 2016 году по сравнению с уровнем 2011 года 1,17 раза. Для выполнения установленного Указом задания производительность труда в течение 2017 года должна будет возрасти в 1,28 раза, что практически недостижимо.

**8.2.12.** В условиях замедления темпов экономического роста и необходимости оптимизации бюджетных расходов целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс, предусматривающих перечень приоритетных защищенных текущих расходов бюджетов, подлежащих финансированию в полном объеме (зарботная плата и начисления на выплаты по оплате труда, стипендии, пособия и др.).

**8.2.13.** Наиболее острая ситуация складывается с обеспечением реализации Указа № 600. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации предусмотрено чуть более половины (56,2 %) необходимых для его реализации средств. Однако следует отметить, что обеспеченность общей потребности субъектов Российской Федерации в средствах для реализации Указа № 600 на 2013 год, по информации, представленной регионами ранее (к 15 марта 2013 года), оценивалась только на уровне 35 %, что свидетельствует о значительной работе, проведенной регионами по изысканию дополнительных доходов.

При недостаточном финансировании расходов в части реализации Указа № 600 и невыполнении поставленных задач по модернизации и строительству новых энергоэффективных предприятий стройиндустрии, по выпуску энергоэффективных и энергосберегающих строительных материалов существуют риски в обеспечении граждан доступным и комфортным жильем.

**8.2.14.** Стратегия развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года требует актуализации.

Отсутствуют единые подходы к разработке и утверждению федеральных, региональных и муниципальных программ по капитальному ремонту жилья, ликвидации ветхого и аварийного жилья, а также по жилищному строительству,

предусматривающие обязательность процедуры согласования проектов указанных программ с общественными организациями (советами).

**8.2.15.** В полной мере не решены задачи демополизации строительной отрасли, ликвидации избыточных административных барьеров, обеспечения участков жилищного строительства инженерной инфраструктурой, в том числе за счет привлечения внебюджетных инвестиций.

Кроме того, не принят федеральный закон об установлении процедуры административного обжалования действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с нарушением порядка осуществления полномочий в области строительства и земельных отношений.

**8.2.16.** В целях технического регулирования строительной отрасли, повышения ее экологической, энергетической и экономической эффективности требуется внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на обеспечение обязательности требований строительных норм и правил, системы ценового нормирования в дополнение к требованиям технических регламентов при осуществлении строительной деятельности в Российской Федерации, а также на повышение ответственности за их нарушение. Кроме того, целесообразно разработать и утвердить в установленном порядке технический регламент по энергоэффективности и экологичности зданий и сооружений в Российской Федерации, а также строительных материалов, технологий строительства и инженерного обеспечения капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства.

**8.2.17.** Требуется актуализации государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части повышения экологической, энергетической и экономической эффективности строящихся жилых домов, зданий и сооружений, а также демополизации рынка строительства, ликвидации избыточных административных барьеров и обеспечения участков жилищного строительства инженерной инфраструктурой, в том числе за счет привлечения внебюджетных инвестиций.

**8.2.18.** Риски неэффективного использования средств и недостижения установленных значений целевых показателей выявлены при анализе исполнения задач, обозначенных Указом № 598. Так, по состоянию на 1 октября 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года показатель смертности от новообразований незначительно, но увеличился с 201,0 до 201,4 случая на 100 тыс. человек населения, что ставит под угрозу достижение целевых значений показателя к концу 2018 года (192,8 случая на 100 тыс. человек).

**8.2.19.** Несмотря на то, что в части достижения целей по повышению оплаты труда отдельным категориям работников на 1 октября 2013 года в сфере здравоохранения складывается наиболее высокий уровень достаточности средств на реализацию Указа № 597, в ряде субъектов Российской Федерации заработная плата врачей в муниципальных медицинских организациях в несколько раз ниже заработной платы врачей региональных медицинских организаций (в Ивановской области – в 3,7 раза, в Орловской области – в 4,2 раза).

**8.2.19.1.** Существует риск недостижения целей в части повышения оплаты труда работников учреждений культуры, так как средняя заработная плата работников учреждений культуры регионального и муниципального уровней во всех субъектах Российской Федерации отстает от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Анализ сложившегося уровня заработной платы в сферах образования, здравоохранения и культуры за первое полугодие 2013 года (по итогам федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников) по отношению к среднемесячной заработной плате в Российской Федерации (28,8 тыс. рублей) показал, что самый низкий уровень среднемесячной заработной платы складывается у работников учреждений культуры (17,9 тыс. рублей), особенно на муниципальном уровне (12,4 тыс. рублей).

**8.2.19.2.** Средняя заработная плата педагогических работников общего образования (по информации Минобрнауки России) по итогам 9 месяцев 2013 года составила 27,6 тыс. рублей и достигла средней заработной платы в соответствующем регионе в 51 субъекте Российской Федерации.

Только в 11 субъектах Российской Федерации средняя заработная плата педагогических работников дошкольного образования (21,8 тыс. рублей) достигла и превысила среднюю заработную плату в сфере общего образования в соответствующем регионе.

**8.2.19.3.** Соотношение среднемесячной заработной платы социальных работников к средней заработной плате по субъектам Российской Федерации в целом по России за 9 месяцев 2013 года в среднем достигло рекомендованного на 2013 год соотношения (47,5 %).

**8.2.19.4.** Прекращение финансирования из федерального бюджета проекта по модернизации региональных систем общего образования в связи с завершением его реализации в 2013 году может привести к приостановлению позитивных изменений, происходящих в системе общего и профессионального образования, а также создает риски невыполнения Указа № 597 в части доведения уровня средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе.

**8.2.20.** По данным Минобороны России, по состоянию на 1 января 2013 года числилось необеспеченными служебным жильем 66,1 тыс. военнослужащих, прогнозное значение по состоянию на 1 января 2014 года составит 64,0 тыс. военнослужащих. По состоянию на 1 октября 2013 года кассовое исполнение расходов на служебное жилье составило 3 629,3 млн. рублей, или 36,3 % годовых назначений. Существует риск невыполнения Указа № 604 в части обеспечения служебным жильем военнослужащих к 2014 году.

Выявлен ряд серьезных системных проблем, влияющих на эффективность работы по укомплектованию воинских должностей рядового и сержантского состава военнослужащими-контрактниками в связи со значительным оттоком из Вооруженных Сил военнослужащих-контрактников (с 1 января 2012 года было уволено 30,4 тыс. военнослужащих-контрактников) в основном из-за отсутствия в

соединениях и воинских частях служебного жилищного фонда для их размещения. Увольнения по этой причине составляют 73 % их общего количества. Положение Указа № 604 о ежегодном увеличении численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек может быть не выполнено.

**8.2.21.** Ожидается невыполнение одного из показателей Указа № 597 и подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» государственной программы «Содействие занятости населения» в части создания специальных рабочих мест для инвалидов. За 9 месяцев 2013 года их оборудовано только 53,7 % запланированного количества специальных рабочих мест на 2013 год.

**8.2.22.** До настоящего времени Правительством Российской Федерации не утвержден План мероприятий по реализации Концепции укрепления ресурсного и кадрового потенциала системы МИД России, Минэкономразвития России и Россотрудничества.

В Федеральном законе от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» на 2014 - 2016 годы не запланированы расходы Россотрудничества на обеспечение участия Российской Федерации в содействии международному развитию и на расширение сети и модернизацию российских центров науки и культуры за рубежом.

**8.2.23.** Наибольшие риски, связанные с крайне низкой обеспеченностью регионов финансовыми ресурсами для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, наблюдаются в Республике Ингушетия, где недостаток средств составляет 95,6 % потребности, в Саратовской области (75,3 %), Алтайском крае (73 %), Кабардино-Балкарской Республике (69,7 %), Забайкальском крае (62,2 %), Пензенской области (61,8 %), Республике Карелия (59,4 %), Амурской области (57,8 %), Чеченской Республике (56,3 %), Ульяновской области (55,7 %), Республике Мордовия (55,6 %), Республике Алтай (54 %), Карачаево-Черкесской Республике (52,5 %), Астраханской области (50,0 %).

**8.2.24.** Субъектами Российской Федерации принимаются определенные меры, направленные на изыскание дополнительных средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, однако в полной мере это не решает проблему недостаточности финансовых ресурсов.

Меры, принимаемые субъектами Российской Федерации, по увеличению доходной базы в основном сводятся к сокращению задолженности по платежам в бюджет, оптимизации налоговых льгот и легализации и оптимизации налоговых баз (70 % дополнительных доходов, получаемых от принимаемых в регионах мер по увеличению доходов).

Принимаемые в регионах меры пока не могут значительно повлиять на доходы консолидированных бюджетов регионов. Доля доходов от указанных мер незначительна и составляет в среднем 1,4 % доходов их консолидированных бюджетов.

В связи с этим становится более актуальным вопрос о возможности закрепления дополнительных доходных источников за бюджетами субъектов Российской Федерации, в том числе в целях компенсации их расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

**8.2.25.** Недостающие средства для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов субъекты Российской Федерации изыскивают за счет оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения числа неэффективных организаций, оптимизации структуры и штатной численности учреждений социального обслуживания населения, повышения эффективности использования имущества, сокращения численности управленческого аппарата, а также привлечения заемных средств.

За счет оптимизации бюджетных расходов планируется сэкономить в 2013 году (расчетно) 335,5 млрд. рублей (4 % объема расходов). Около 60 % всей экономии ожидается за счет оптимизации расходов в городе Москве и городе Санкт-Петербурге.

**8.2.26.** В субъектах Российской Федерации имеются резервы для решения проблем, связанных с реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Проверки Счетной палаты Российской Федерации выявили многочисленные случаи нарушений, в том числе неэффективного использования бюджетных средств.

**8.3. Анализ поступлений налога на прибыль организаций в связи с вступлением в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков».**

**8.3.1.** В нарушение плана проведения мероприятий ФНС России (по реализации Федерального закона от 16 ноября 2011 г. № 321-ФЗ) в части доработки формы статистической налоговой отчетности о налоговой базе и структуре начислений по налогу на прибыль организаций в отношении показателей по консолидированной группе налогоплательщиков (КГН) к марту 2012 года форма № 5-КГН была утверждена приказом ФНС России только в мае 2013 года. Статистическая налоговая отчетность по форме № 2-НК не предусматривает выделение результатов контрольной работы по КГН, что не позволяет провести полноценный анализ влияния КГН на доходы бюджетной системы страны.

**8.3.2.** При увеличении в 2013 году количества КГН и входящих в них организаций соответственно на 36,4 % и 60 % их общая налоговая база за первое полугодие 2013 года составила всего 31,1 % показателя 2012 года.

**8.3.3.** В 2012 году ФНС России проведено 48, а в 2013 году – 86 камеральных налоговых проверок деклараций по налогу на прибыль организаций, представленных ответственными участниками КГН.

По результатам указанных проверок нарушений налогового законодательства по налогу на прибыль организаций не установлено. Выездные налоговые проверки



в отношении КГН в 2012 году и истекшем периоде 2013 года налоговыми органами не проводились.

**8.3.4.** Снижение поступлений налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет Российской Федерации за 9 месяцев 2013 года по КГН составило 52,6 % относительно аналогичного периода 2012 года, в федеральный бюджет – 65,8 % и в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации - 48,7 %.

Особую озабоченность вызывает ситуация со снижением поступлений налога на прибыль от деятельности КГН в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

При общем снижении поступлений налога на прибыль в сумме 248,9 млрд. рублей за 9 месяцев 2013 года по сравнению с аналогичным периодом 2012 года снижение, связанное с деятельностью КГН, составило 177,2 млрд. рублей, или 71,2 % общего объема снижения поступлений, тогда как на всех остальных плательщиков этого налога приходится всего 28,8 %.

**8.3.5.** В целом по консолидированным группам налогоплательщиков налог на прибыль организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации за 2012 год и 9 месяцев 2013 года исчислен в меньшей сумме по сравнению с налогом, который был бы исчислен организациями самостоятельно:

за 2012 год – на 8,2 млрд. рублей;

по итогам 9 месяцев 2013 года – на 15,4 млрд. рублей.

**8.3.6.** В материалах, представляемых с проектами федеральных законов, вносящих изменения в налоговое законодательство, не всегда содержится количественная оценка изменения доходов бюджетов бюджетной системы.

В финансово-экономических обоснованиях законопроектов по внесению изменений в действующее законодательство в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, принятых впоследствии в установленном порядке, данных оценок не содержалось.

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

**8.3.7.** На федеральном и региональном уровнях не существует единых подходов к расчету выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по налогу на прибыль организаций в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, в связи с чем не представляется возможным оценить степень сопоставимости данных, представленных субъектами Российской Федерации, и данных ФНС России.

Механизм и утвержденная методика определения компенсации выпадающих доходов бюджетам регионов по налогу на прибыль организаций отсутствуют.

## **9. Предложения:**

**9.1.** Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации, в котором предложить следующее:

**9.1.** Правительству Российской Федерации предлагается:

**9.1.1.** Рассмотреть вопрос о разработке стратегического документа, регулирующего систему межбюджетных отношений и предусматривающего меры, направленные на устранение негативных тенденций, наметившихся при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (увеличение их дефицита, сокращение резервов собственной доходной базы), а также обеспечивающего взаимосвязку целевых показателей отдельных государственных программ и их значений с целевыми показателями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

**9.1.2.** Разработать и утвердить единую на федеральном и региональном уровнях методологию расчетов выпадающих доходов регионов в результате изменений налогового и бюджетного законодательства, в том числе в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, а также методику компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением налоговых льгот и преференций по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, или со снижением доходов в результате изменений налогового и бюджетного законодательства, принимаемого на федеральном уровне.

**9.1.3.** Создать систему прогнозирования результатов деятельности консолидированных групп налогоплательщиков на очередной финансовый год и на плановый период с информированием уполномоченных органов власти субъектов Российской Федерации об оценках соответствующих поступлений в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

**9.1.4.** Осуществлять меры по организации своевременного направления целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с принятием в этих целях необходимых нормативных правовых актов.

**9.1.5.** В целях обеспечения среднесрочной стабильности и устойчивости финансовой системы на региональном и муниципальном уровнях рассмотреть вопросы:

о целесообразности введения моратория на изменения в законодательстве Российской Федерации в части перераспределения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

о возможности закрепления дополнительных доходных источников за бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе в целях компенсации их расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

**9.1.6.** Рассмотреть вопрос о корректировке методики расчета фактического уровня средней заработной платы отдельных категорий работников, определенных

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», имея в виду устранение недостатков действующей методологии, связанных с исключением из расчета среднесписочной численности внешних совместителей и лиц, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера.

**9.1.7.** Обеспечить доработку государственных программ Российской Федерации исходя из принципа их взаимоувязки с положениями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и соответствующими региональными программами в части системы целей, задач, индикаторов, рисков, механизмов реализации, финансовых показателей программ разного уровня, а также исходя из возможностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и других финансовых источников.

**9.1.8.** Принять меры по обеспечению контроля за реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на всех уровнях власти, используя опыт контроля за ходом реализации приоритетных национальных проектов, а также разработки единых методологических подходов и форм отчетности, позволяющих достоверно оценивать фактически произведенные расходы и реальную потребность в них на средне- и долгосрочную перспективу.

**9.1.9.** Разработать механизм реализации мероприятий государственных программ Российской Федерации в условиях ограниченности финансовых ресурсов, обеспечивающий четкую расстановку приоритетов их финансирования.

**9.1.10.** Разработать меры по формированию ежегодного объема бюджетных ассигнований, необходимых для повышения заработной платы, включая принятие соответствующих графиков роста заработной платы и средней заработной платы не менее чем на три года с определением источников финансового обеспечения и мер по оптимизации в соответствующих отраслях экономики.

**9.1.11.** В целях исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» обеспечить:

реализацию предусмотренных в нем стратегических документов и соблюдение сроков их исполнения;

актуализацию мероприятий действующих государственных программ Российской Федерации в целях обеспечения достижения роста производительности труда к 2018 году по сравнению с 2011 годом не менее чем в 1,5 раза;

выделение начиная с 2014 года средств из федерального бюджета на инвестиционные цели в форме взносов в уставные капиталы при наличии у их получателей разработанной программы повышения производительности труда и обязательств по обеспечению опережающего роста производительности труда по сравнению с ростом заработной платы.

**9.1.12.** В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» рассмотреть вопрос о совершенствовании механизма оценки выполнения мероприятий по поэтапному повышению заработной платы в части перехода от поквартальной оценки к оценке по итогам года с сохранением

ежеквартального мониторинга.

**9.1.13.** В целях исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» обеспечить соблюдение сроков, а также реализацию:

стратегических документов, утвержденных в соответствии с указами Президента Российской Федерации;

мер, направленных на развитие отечественного фармацевтического рынка и сдерживание роста цен на закупаемые лекарственные препараты;

государственных гарантий предоставления гражданам Российской Федерации образовательных услуг на основе принципа подушевого финансирования.

**9.1.14.** В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» обеспечить:

внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на обеспечение обязательности требований строительных норм и правил, системы ценового нормирования в дополнение к требованиям технических регламентов при осуществлении строительной деятельности в Российской Федерации, а также на повышение ответственности за их нарушение;

разработку и утверждение в установленном порядке технического регламента по энергоэффективности и экологичности зданий и сооружений в Российской Федерации, а также строительных материалов, технологий строительства и инженерного обеспечения капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства;

создание и функционирование единой системы ценового нормирования строительной отрасли с учетом территориальных особенностей ценообразования и возможностей ее постоянной актуализации;

разработку механизмов привлечения инвестиций для обеспечения финансирования опережающей инженерной подготовки территорий для организации жилищного строительства и мероприятий по модернизации существующих коммунальных систем;

принятие нормативных правовых актов по демонополизации строительной отрасли в целях установления единых правил доступа на рынок, ликвидации административных барьеров и упрощения вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков для целей жилищного строительства;

внесение изменений в расчеты субсидий, включив в них показатели, характеризующие учет влияния необходимых расходов, осуществляемых в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 на инвестиции в строительство (реконструкцию) жилья, а также на иные мероприятия по ликвидации аварийного жилья, в том числе объемы затрат на

необходимую коммунальную и социально-бытовую инфраструктуру (учреждения здравоохранения, образования, коммунальные мощности);

актуализацию государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в части повышения экологической, энергетической и экономической эффективности строящихся жилых домов, зданий и сооружений.

**9.1.15.** В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» принять меры по утверждению плана мероприятий по реализации Концепции укрепления ресурсного и кадрового потенциала системы МИДа России, Минэкономразвития России и Россотрудничества.

**9.1.16.** Поручить федеральным органам исполнительной власти повысить эффективность административных мер, направленных на безусловное исполнение субъектами Российской Федерации «дорожных карт», реализуемых во исполнение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

**9.1.17.** Поручить федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по каждому указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года провести сверку потребности и фактически предусмотренных средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по годам с определением объемов финансирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в региональном и отраслевом разрезе).

**9.2.** Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» предлагается:

провести анализ потребностей строительной отрасли в материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсах с учетом объемов вводимого жилья, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600, и разработать «дорожную карту» развития строительной отрасли, а также отраслевую схему размещения объектов по производству строительных материалов и логистики их поставок. В этих целях актуализировать Стратегию развития промышленности строительных материалов и индустриального домостроения на период до 2020 года;

сформировать публичный реестр предлагаемых для организации жилищного строительства земельных участков (для льготных категорий граждан, строительства жилья с привлечением субсидий и жилья экономкласса, ЖК) исходя из необходимости решения задачи достижения объемов строительства жилья до 75 млн. квадратных метров в год к 2016 году, поставленной Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года.

**9.3.** Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации с привлечением государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства предлагается:

утвердить единые требования к разработке и утверждению федеральных, региональных и муниципальных программ по капитальному ремонту жилья, ликвидации ветхого и аварийного жилья, а также по жилищному строительству, предусматривающие обязательность процедуры согласования проектов указанных программ с общественными организациями (советами);

утвердить типовые формы контрактов на выполнение работ в рамках федеральных и региональных программ по жилищному строительству, капитальному ремонту жилья и благоустройству территорий жилой застройки, предусматривающие обязательное участие общественных организаций (советов) в процедурах открытия объектов, мониторинга работ и приемки объектов;

актуализировать и утвердить программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда с завершением срока переселения до 1 сентября 2017 года;

ускорить завершение работы по утверждению нормативных документов по критериям отбора домов в региональные программы и техническому мониторингу многоквартирных домов.

**9.4.** Правительству Российской Федерации предлагается рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

принять меры по обеспечению подбора и первоочередного оформления земельных участков для размещения объектов в соответствии с отраслевой схемой размещения объектов по производству строительных материалов и логистики их поставки;

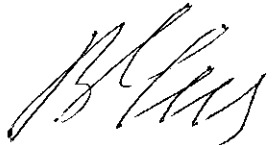
принять меры по завершению заключения соглашений о софинансировании мероприятий по ликвидации аварийного жилья до 1 сентября 2017 года с учетом включения в соответствующие программы всех муниципальных образований.

- Приложения:
1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, на 5 л. в 1 экз.
  2. Динамика исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе - сентябре 2011, 2012, 2013 годов на 3 л. в 1 экз.
  3. Динамика налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе – сентябре 2011, 2012, 2013 годов на 3 л. в 1 экз.
  4. Динамика поступления налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в январе - сентябре 2011, 2012, 2013 годов на 3 л. в 1 экз.
  5. Объемы поступлений региональных и местных налогов в январе - сентябре 2013 года на 3 л. в 1 экз.
  6. Обеспеченность расходов консолидированных субъектов Российской Федерации без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами на 3 л. в 1 экз.
  7. Показатели межбюджетных отношений в январе - сентябре 2011, 2012, 2013 годов на 3 л. в 1 экз.
  8. Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от предоставленных налоговых льгот в 2012 году на 3 л. в 1 экз.
  9. Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов

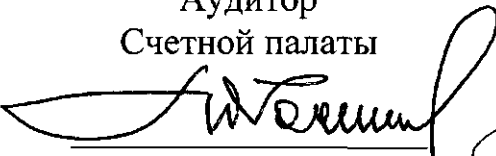
Российской Федерации в 2012 году от льгот, установленных федеральным законодательством, на 4 л. в 1 экз.

10. Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году от льгот, установленных региональным законодательством, на 3 л. в 1 экз.
11. Оценка изменения объемов поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации налога на прибыль организаций в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков по итогам 9 месяцев 2013 года (без одного КГН) на 3 л. в 1 экз.

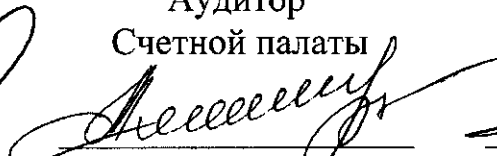
Заместитель  
Председателя  
Счетной палаты

 В.Е.Чистова  
2014 г.

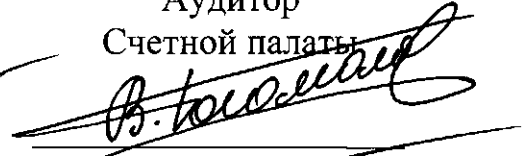
Аудитор  
Счетной палаты

  
Ю.В.Росляк  
2014 г.

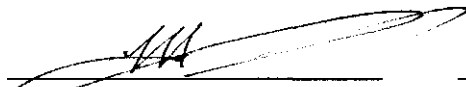
Аудитор  
Счетной палаты

  
С.А.Агапцов  
2014 г.


Аудитор  
Счетной палаты

  
В.Н.Богомолов  
2014 г.

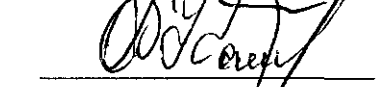
Аудитор  
Счетной палаты

  
Б.-Ж.Жамбаднимбуев  
2014 г.

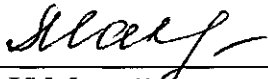
Аудитор  
Счетной палаты

  
А.И.Жланьков  
2014 г.

Аудитор  
Счетной палаты

  
В.С.Катренко  
2014 г.

Аудитор  
Счетной палаты



Т.Н.Мануйлова  
«06» 02 2014 г.

Аудитор  
Счетной палаты



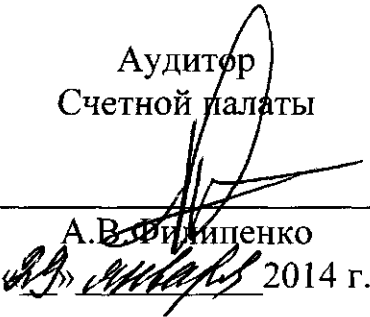
С.Н.Мовчан  
«06» 02 2014 г.

Аудитор  
Счетной палаты



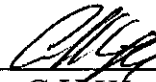
М.С.Рохмистров  
«06» 02 2014 г.

Аудитор  
Счетной палаты



А.В.Филипенко  
«06» 02 2014 г.

Аудитор  
Счетной палаты



С.И.Штогрин  
«06» 02 2014 г.