

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов
субъектов Российской Федерации и качества управления
региональными и муниципальными финансами в 2009 году
в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации
и муниципальных образований (выборочно, по запросам)»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.11.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009 году; анализ качества управления региональными и муниципальными финансами в 2009 году в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Бюджетное и налоговое законодательство, законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые документы, регламентирующие исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; материалы проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации; информация, полученная от субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по запросам Счетной палаты Российской Федерации; информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Федеральные органы исполнительной власти (выборочно, по запросам); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, по запросам); органы исполнительной власти муниципальных образований (выборочно, по запросам).

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: февраль-ноябрь 2009 года.

Введение

При составлении аналитической записки использована следующая информация:

- отчетность Минфина России и Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2009 году в Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Краснодарском крае (в том числе в г. Сочи), Амурской, Сахалинской и Тверской областях;
- результаты экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2008-2009 годах;
- результаты аудита эффективности использования отдельных субвенций из федерального бюджета для исполнения делегируемых полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2008 году и истекшем периоде 2009 года в Минфине России, Минрегионе России, Федеральном казначействе, Росфиннадзоре, Липецкой, Амурской, Тверской, Иркутской областях, главных распорядителях средств федерального бюджета (выборочно, по запросам), других субъектах Российской Федерации;

- информация, представленная на запросы Счетной палаты Российской Федерации Минрегионом России, Минэкономразвития России, Федеральным казначейством;
- информация органов государственной власти 83 субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (городское поселение Клин Московской области);
- информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

В настоящей аналитической записке используются следующие сокращения:

Бюджетный кодекс - Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Налоговый кодекс - Налоговый кодекс Российской Федерации;

Градостроительный кодекс - Градостроительный кодекс Российской Федерации;

Земельный кодекс - Земельный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Закон о бюджете на 2009 год - Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»;

Счетная палата - Счетная палата Российской Федерации.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов и список материалов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, приведены в приложениях №№ 1 и 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

В соответствии со статьей 14 Бюджетного кодекса бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. В соответствии со статьей 15 Бюджетного кодекса каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

В аналитической записке исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009 году проанализировано с учетом реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Особенности формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в условиях экономического кризиса

1.1. За последнее десятилетие в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации достигнуты определенные результаты:

- создана законодательная база разграничения расходных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- в целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к развитию налогового потенциала и повышению качества управления региональными финансами Бюджетным кодексом установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований;

- достигнут высокий уровень прозрачности и предсказуемости межбюджетных отношений. Более 95 % объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета распределяется на основе единых методик, исходя из объективных показателей, адекватно отражающих факторы, определяющие потребность в финансировании. Рас-

пределение по субъектам Российской Федерации около 70 % объема межбюджетных трансфертов утверждается в рамках федерального закона о федеральном бюджете;

- в целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса и стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях предусмотрены субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, предоставляемые на конкурсной основе бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;

- переход к среднесрочному бюджетному планированию на федеральном уровне обусловил планирование межбюджетных трансфертов на среднесрочную перспективу, что создает условия для повышения качества финансового планирования в регионах;

- принятые в 2007 году в целях обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований поправки в Бюджетный кодекс завершили закрепление на долгосрочной основе доходов за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями;

- расширена самостоятельность и повышена ответственность главных распорядителей средств федерального бюджета, с 2008 года внедрена система мониторинга качества финансового управления, осуществляемого главными распорядителями;

- с 1 января 2009 года в полном объеме вступили в силу положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и связанные с ним нормы Бюджетного кодекса, регулирующие финансовые взаимоотношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

1.2. Совершенствование межбюджетных отношений, особенно путем введения бюджетно-налоговых механизмов на постоянной основе, невозможно рассматривать без учета складывающейся ситуации в экономике.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р одобрена Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года и утвержден план мероприятий по ее реализации.

Планом мероприятий по реализации указанной Концепции предусмотрено внесение в сентябре 2009 года Минфином России и Минрегионом России изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, однако до настоящего времени изменения не внесены.

Разработка и реализация мер по повышению результативности бюджетных расходов в части внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, осуществляются медленными темпами, и практически отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов.

Вместе с тем разработка Минфином России методических рекомендаций по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях намечена планом мероприятий только на март 2011 года. В условиях сохранения высоких рисков продолжения глобального экономического кризиса бюджетное планирование на среднесрочную перспективу может быть сориентировано на результат только при безусловной обоснованности выделения бюджетных ассигнований на ту или иную цель.

В настоящее время недостаточно реализуется поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года задача внедрения в практику современных методов оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономического развития, обязательного соизмерения с этими целями достигнутых результатов.

1.3. Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации в создавшихся условиях ключевая роль отведена проводимой им бюджетной политике, поэтому федеральный бюджет на 2009 год имеет ярко выраженный антикризисный характер. В условиях падения прогнозируемых доходов бюджета более чем на четверть по сравнению с 2008 годом планируемые расходы сохранены на уровне не ниже расходов 2008 года, что само по себе является важнейшей антикризисной мерой. При этом решения о сокращении значительного объема текущих расходов, носящих необязательный характер, дают дополнительную возможность реализации тех обязательств бюджета, которые позволяют обеспечить стабильность экономики и развитие социальной сферы.

Антикризисный план требует согласованных действий на всех уровнях публичной власти. Очень многое зависит от эффективной работы региональных и местных администраций.

В ходе мониторинга ситуации, сложившейся в экономике в связи с негативным влиянием мирового экономического кризиса, выявлена тенденция к ухудшению экономических показателей практически во всех анализируемых регионах.

Для снижения влияния последствий мирового кризиса на социально-экономическое развитие практически во всех субъектах Российской Федерации созданы штабы по разработке антикризисных мер. С учетом предложений и рекомендаций антикризисных штабов на начало марта 2009 года большинством руководителей регионов утверждены планы антикризисных мер. Минэкономразвития России проводит оперативный мониторинг экономической ситуации в отраслевом и региональном разрезе.

В соответствии с принятыми региональными планами антикризисных мер предполагаются поддержка социально значимых предприятий и инвестиционных проектов, малого и среднего бизнеса путем как предоставления налоговых преференций и налоговых кредитов, так и субсидирования части банковских кредитных ставок, проведение активной политики в сфере социальной защиты населения, а также поддержка внутреннего спроса.

В связи с недостаточной бюджетной обеспеченностью субъектов Российской Федерации и в целях изменения механизма распределения субсидий из федерального бюджета постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 года № 45 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», в соответствии с которыми распределение субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации в меньшей степени зависит от их бюджетной обеспеченности.

В соответствии с указанными изменениями в 2009 году при предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которого после распределения дотаций на 2009 год составляет менее трехкратного превышения среднего по Российской Федерации уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, не может быть установлен ниже 40 % и выше 95 % расходного обязательства.

При этом в отношении субсидий, предусмотренных в рамках долгосрочных (федеральных) целевых программ, срок действия которых завершается до 1 января 2011 года, уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации определяется по решению субъектов бюджетного планирования, являющихся государственными заказчиками - координаторами долгосрочных (федеральных) целевых программ.

Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики в декабре 2008 года был разработан перечень системообразующих организаций России. Организации, включенные в список, становятся приоритетными объектами под-

держки государства в условиях кризиса. Главная задача работы с такими компаниями - поддержание их устойчивости с использованием не только кредитных инструментов, но и других мер, таких как государственные гарантии, субсидирование процентных ставок, реструктуризация налоговой задолженности, государственный заказ, таможенно-тарифная политика и т. д. Кроме этого, планировалось при необходимости минимизировать негативные социально-экономические последствия от прекращения деятельности таких предприятий.

На реализацию антикризисных мер Правительством Российской Федерации предусмотрено направить субъектам Российской Федерации по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» (без учета средств, предусмотренных бюджетам государственных внебюджетных фондов) около 400 млрд. рублей, которые направлены на предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, на предоставление бюджетных кредитов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов, на софинансирование региональных программ снижения напряженности на рынке труда, на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, на государственную поддержку малого предпринимательства и агропромышленного комплекса, а также поддержку отечественного автомобилестроения.

2. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях проявления кризисных явлений в экономике

2.1. Проявление кризисных явлений в экономике существенно повлияло на поступление доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации. В консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года, по данным Федерального казначейства, поступило 2709840,3 млн. рублей, что на 169558,1 млн. рублей, или на 5,9 % меньше, чем в соответствующем периоде 2008 года. Сокращение доходов произошло в 33 регионах, при этом без учета межбюджетных трансфертов, направленных в регионы, доходы снизились в 49 субъектах Российской Федерации.

Анализ доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, входящих в их состав, показал, что на 1 июля 2009 года объемы доходов Владимирской, Ульяновской областей и Республики Бурятия выросли по сравнению с аналогичным периодом 2008 года на 7 %, 19 % и 13 %, соответственно, а объемы доходов муниципальных образований указанных регионов снизились на 4 %, 10 % и 9 % (в основном за счет безвозмездных перечислений), что противоречит основным положениям Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, не допускающим увеличения доходной базы субъектов Российской Федерации за счет снижения доходной базы местных бюджетов.

В большей степени негативные проявления кризиса сказались на экономически развитых регионах, бюджеты которых сформированы на основе собственных налоговых доходов и которые имеют крупные предприятия черной и цветной металлургии, машиностроения и металлообработки (Челябинская, Кемеровская, Липецкая, Тюменская, Архангельская области, Республика Карелия). При сокращении спроса на производимую продукцию в указанных отраслях происходит спад производства и, как следствие, уменьшается налогооблагаемая база.

Опыт, полученный в период кризиса, подтверждает, что устойчивое развитие доходного потенциала бюджетов субъектов можно обеспечить только за счет диверсификации экономики, а также развития секторов экономики, ориентированных на внутренний рынок, и внедрения элементов национальной инновационной системы.

Изменение структуры доходов субъектов Российской Федерации отражено в таблице:

(в процентах)

	На 1 июля 2008 г.	На 1 июля 2009 г.
Налоги на прибыль организаций	30,1	18,9
Налог на доходы физических лиц	25,5	27,3
Акцизы	2,2	4,3
Налоги на имущество	6,1	10,3
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1,8	1,1
Иные налоговые доходы	2,9	3,0
Неналоговые доходы	8,5	7,2
Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	17,7	23,4
Иные безвозмездные поступления	3,8	3,4

Налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации составили 1951221,3 млн. рублей, или 72 % поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации, и по сравнению с I полугодием 2008 года снизились на 15,4 %, при этом безвозмездные поступления увеличились на 24,4 % и составили 633978,1 млн. рублей.

(млрд. руб.)

	На 1 июля 2008 г.	На 1 июля 2009 г.
Налоги на прибыль организаций	865,6	510,9
Налог на доходы физических лиц	733,8	739,5
Акцизы	92,0	116,8
Налоги на имущество	236,6	277,7
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	50,8	29,2
Неналоговые доходы	243,5	194,7
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	509,6	634,0

Так, в I полугодии 2009 года падение налоговых и неналоговых доходов по сравнению с I полугодием 2008 года в Челябинской области составило 40,1 %, Кемеровской области - 34,7 %, Липецкой области - 32,5 %, Тюменской области - 30,5 %, Архангельской области - 27,4 %, Республике Карелия - 8,4 %, а сокращение налога на прибыль составило в Кемеровской области 85,4 %, в Архангельской области - 80,8 %, в Липецкой области - 71,2 %, в Республике Карелия - 68 процентов.

Субъекты Российской Федерации, доходная база которых формируется главным образом за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, подверглись меньшему влиянию изменений доходных источников.

В I полугодии 2009 года в 23 регионах отмечается рост поступлений налоговых и неналоговых доходов. Поступления налоговых и неналоговых доходов в бюджет Сахалинской области в I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года выросли почти в 2 раза, в Чукотском автономном округе - на 35,8 %, Республике Дагестан - на 19,8 %, Республике Калмыкия - на 18,5 %, Магаданской области - на 16,7 процента.

Основную долю в структуре налоговых доходов за I полугодие 2009 года (1756480,3 млн. рублей) составили налог на доходы физических лиц - 42,1 % и налог на прибыль организаций - 29,1 %. Налог на имущество составил 14,2 %, налог на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации, - 6,7 %, налог на совокупный доход - 3,9 процента.

Налоговые доходы в I полугодии 2009 года снизились на 306252,4 млн. рублей, или на 14,9 %. В основном сокращение налоговых доходов произошло из-за резкого снижения (на 41 %) поступлений от налога на прибыль организаций.

В ходе анализа выявлено, что на уменьшение налога на прибыль организаций оказало влияние снижение объемных показателей (в том числе прибыли предприятий), нехватка оборотных средств на предприятиях при сокращении спроса на продукцию, усложнение

процедуры кредитования и повышение процентных ставок, и, особенно, увеличение количества возвратов ранее уплаченного предприятиями налога на прибыль.

Так, по Челябинской области первоначальный прогноз возвратов по налогу на прибыль на 2009 год составлял 2973 млн. рублей, фактически в I полугодии 2009 года возвращено 7211,9 млн. рублей (кроме того, 2224 млн. рублей возвращено в конце 2008 года).

Следует отметить, что в целом не произошло снижение объема поступлений налога на доходы физических лиц. На 1 июля 2009 года в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 739473,2 млн. рублей указанного налога, что составляет 100,8 % объема поступлений на 1 июля 2008 года.

Однако в 32 регионах произошло сокращение поступлений налога на доходы физических лиц. Самая неблагоприятная ситуация сложилась в Кемеровской области, где падение налога составило 17,7 %, Ярославской области - 15,1 %, Челябинской области - 13,1 %, Чувашской Республике - 10,2 процента.

В первую очередь на снижение поступлений налога на доходы физических лиц оказал влияние комплекс причин, связанных с изменением экономической ситуации на предприятиях в условиях кризиса.

По отдельным крупным организациям и предприятиям, начиная с октября 2008 года, проводились сокращение численности работников и фонда оплаты труда, перевод персонала на сокращенный рабочий день, увеличение имущественного налогового вычета, а также имели место задержка выплаты заработной платы на предприятиях и, как следствие, неуплата налога в бюджет.

При этом рост поступлений налога на доходы физических лиц отмечается в Республике Ингушетия (на 20,6 %), Камчатском крае (на 18,3 %), Сахалинской области (на 18,4 %), Республике Дагестан (на 17,6 %), Республике Калмыкия (на 14,3 процента).

Наиболее благоприятная ситуация сложилась с поступлением акцизов по подакцизным товарам (продукции), произведенным на территории Российской Федерации. На 1 июля 2009 года в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 116816,6 млн. рублей акцизов по подакцизным товарам (продукции), произведенным на территории Российской Федерации, что составляет 127 % объема поступлений на 1 июля 2008 года.

Рост поступлений акцизов по подакцизным товарам (продукции), произведенным на территории Российской Федерации, зафиксирован в 81 регионе.

Наибольший рост поступлений акцизов по подакцизным товарам (продукции), произведенным на территории Российской Федерации, отмечается в Чеченской Республике (на 65,7 %), Республике Ингушетия (на 60,2 %), Республике Адыгея (на 57,3 %), Ставропольском крае (на 48,6 %), Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (на 48,5 процента).

Снижение поступлений от налога на добычу полезных ископаемых отмечено в 62 субъектах Российской Федерации. Самая неблагоприятная ситуация сложилась в Республике Калмыкия, где сокращение объемов поступлений составило 85,8 %, Чеченской Республике - 62,6 %, Тверской области - 62,5 %, Астраханской области - 61 %, Калининградской области - 59,3 процента.

При этом в Чукотском автономном округе поступления от указанного налога выросли по сравнению с соответствующим периодом 2008 года более чем в 21 раз. Также рост поступлений от налога на добычу полезных ископаемых отмечается в г. Санкт-Петербурге - на 165,8 %, Амурской области - на 123,4 %, Кабардино-Балкарской Республике - на 70,9 %, Камчатском крае - на 55,2 процента.

Неналоговые доходы, поступившие в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года, составляют 194741,5 млн. рублей, или 80 % поступивших неналоговых доходов за аналогичный период 2008 года.

Основную долю неналоговых доходов составляют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (53 %).

В I полугодии 2009 года отмечено снижение указанных доходов в 59 субъектах Российской Федерации, в том числе в Псковской области и г. Санкт-Петербурге - на 35 %, в Республике Бурятия - на 39 %, в Омской области и Чукотском автономном округе - на 41 %, в Ярославской области - на 61 %, в Новгородской области - на 69 % и в Чеченской Республике - на 80 процентов.

Одной из причин снижения поступлений доходов от реализации имущества является ухудшение финансовой ситуации и, как следствие, сокращение спроса на приобретение имущества государственной и муниципальной собственности.

По результатам проверок Счетной палатой в 2009 году выявлено, что государственное и муниципальное имущество не используется в полной мере для увеличения доходной базы регионов.

Так, Правительством Чеченской Республики не осуществляется контроль за регистрацией государственного имущества по уже введенному в эксплуатацию и фактически находящемуся в казне 91 объекту на общую сумму 3810,7 млн. рублей.

В Сахалинской области в результате недостаточных мер по взиманию платы за сдачу в аренду земельных участков государственной неразграниченной собственности годовая задолженность составила в 2008 году 114,4 млн. рублей, а в I полугодии 2009 года - 102,5 млн. рублей.

На 1 июля 2009 года в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации поступило 633978,1 млн. рублей безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что составляет 124,4 % объема поступлений в соответствующем периоде 2008 года.

Доля безвозмездных поступлений в доходах 17 регионов превысила 50 %, а в доходах Республики Ингушетия она составила 89,3 %, Республики Тыва - 80,2 %, в Чеченской Республике она составляет 91,6 процента.

Наибольший рост объемов безвозмездных поступлений в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года произошел в Ярославской области (в 2,3 раза), Республике Татарстан (в 2,2 раза), Чеченской Республике (в 2 раза), Тюменской области (на 98,7 %), Ленинградской области (на 92,7 процента).

Наибольшее снижение объемов безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года произошло в Сахалинской области (на 45,1 %), Астраханской области (на 41,6 %), Красноярском крае (на 22 %), Брянской области (на 9,7 %), Калужской области (на 9,5 процента).

На выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года в бюджеты регионов перечислены дотации в сумме 220307,3 млн. рублей, что составило 8,1 % общего объема доходов, поступивших в указанный период.

Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 4 регионах превысила 50 % их доходов (в Республике Тыва - 61,2 %, Республике Алтай - 55,2 %, Республике Дагестан - 52,8 %, Республике Ингушетия - 50,3 процента).

При этом в 11 субъектов Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в I полугодии 2009 года не направлялись (в Республику Татарстан, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ - Югру, Ямало-Ненецкий автономный округ, Липецкую, Вологодскую, Ленинградскую, Самарскую и Свердловскую области, г. Москву и г. Санкт-Петербург).

В I полугодии 2009 года в 7 субъектах Российской Федерации доля межбюджетных трансфертов в их доходах составила от 50 % до 60 %, в 11 регионах - от 60 % до 80 % и в 16 регионах - свыше 80 процентов.

Рассматривая поступившие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года на душу населения, можно определить, что максимальный уровень среднедушевого дохода в Российской Федерации, зафиксиро-

ванный в Чукотском автономном округе (102,5 тыс. рублей), в 22 раза превышает минимальный уровень среднедушевого дохода в Чувашской Республике (4,7 тыс. рублей). В разрезе Дальневосточного федерального округа уровень среднедушевого дохода в Чукотском автономном округе в 6 раз превышает минимальный уровень среднедушевого дохода, зафиксированный в Приморском крае. В Северо-Западном федеральном округе максимальный уровень среднедушевого дохода наблюдается в Ненецком автономном округе и составляет 101,6 тыс. рублей, что в 8 раз превышает уровень среднедушевого дохода в Псковской области.

Минимальные и максимальные показатели доходов на душу населения на 1 июля 2009 года в разрезе федеральных округов представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	Доходы на душу населения на 1 июля 2009 года	
	минимальные показатели	максимальные показатели
Центральный федеральный округ		
Ивановская область	6,4	
г. Москва		46,9
Северо-Западный федеральный округ		
Псковская область	13,4	
Ненецкий автономный округ		101,6
Южный федеральный округ		
Ставропольский край	11,0	
Чеченская Республика		25,0
Приволжский федеральный округ		
Чувашская Республика	4,7	
Республика Татарстан		16,9
Уральский федеральный округ		
Челябинская область	10,9	
Ямало-Ненецкий автономный округ		75,3
Северный федеральный округ		
Омская область	12,6	
Республика Алтай		28,5
Дальневосточный федеральный округ		
Приморский край	17,3	
Чукотский автономный округ		102,5

Таким образом, по федеральным округам минимальный среднедушевой доход зафиксирован в Южном федеральном округе (12,8 тыс. рублей), в котором проживает 16 % всего населения страны. Максимальный среднедушевой доход наблюдается в Дальневосточном федеральном округе (29,9 тыс. рублей), на территории которого проживает 4 % населения Российской Федерации. При этом доля безвозмездных поступлений в среднедушевых доходах по указанным федеральным округам составляет 46 % и 40 %, соответственно.

В 2009 году, по оценке 61 субъекта Российской Федерации, выпадающие доходы их консолидированных бюджетов составят около 196407,5 млн. рублей, в том числе в связи с предоставлением льгот на региональном уровне (в 58 субъектах Российской Федерации) - 105188,2 млн. рублей и в связи с изменением федерального законодательства по региональным и местным налогам (в 50 субъектах Российской Федерации) - 91219,1 млн. рублей. В связи с предоставлением льгот, установленных на региональном уровне, объем выпадающих доходов 65 субъектов Российской Федерации в 2008 году был существенно выше и составлял 130760,6 млн. рублей. Это свидетельствует о том, что субъекты Российской Федерации в условиях кризиса вынуждены пересматривать предоставляемые ими льготы с целью уменьшения потерь доходной базы своих бюджетов.

Объем выпадающих доходов в связи с предоставлением налоговых льгот на региональном уровне на душу населения в среднем по стране на 1 июля 2009 года составляет 741,3 рубля. Наибольшие объемы выпадающих доходов в расчете на душу населения зафиксированы в Орловской области (1906,4 рубля, или 17 % общего объема поступивших доходов на душу населения), в Сахалинской области (2111,4 рубля, или 3 %),

в Пермском крае (2190,6 рубля, или 13 %), в Волгоградской области (2222,9 рубля, или 18,7 %), в Мурманской области (2361 рубль, или 10 %), в Вологодской области (2533 рубля, или 17,6 %), в Ленинградской области (2567,6 рубля, или 14,8 %), в Ямало-Ненецком автономном округе (4043,4 рубля, или 5,4 %), в Тюменской области (7027,6 рубля, или 25,6 %) и в Ханты-Мансийском автономном округе (15262,1 рубля, или 33,7 процента).

Предоставление налоговых льгот, устанавливаемых федеральным законодательством по региональным налогам и сборам, увеличивает риски стабильного роста доходного потенциала субъектов Российской Федерации.

В то же время предоставление налоговых льгот, устанавливаемых законодательством субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, бюджеты которых получают финансовую помощь из федерального бюджета на сбалансированность, должно быть ограничено.

Пополнению доходной базы субъектов Российской Федерации могло бы способствовать расширение их прав по установлению ставок региональных и местных налогов и сборов, а также введению новых налогов, сборов и других платежей.

Увеличение задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации, вызванное в основном спадом производства в условиях кризиса, свидетельствует также о снижении платежеспособности предприятий и организаций в регионах. В I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года указанная задолженность выросла на 47954,1 млн. рублей, или на 4,9 процента.

2.2. Несмотря на снижение доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, связанное с кризисными явлениями в экономике, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с необходимостью исполнения субъектами в полном объеме своих расходных полномочий в I полугодии 2009 года выросли по сравнению с соответствующим периодом 2008 года на 8,5 % и составили 2610211,5 млн. рублей.

В условиях финансового кризиса субъекты Российской Федерации вносили изменения в законы о бюджете, касающиеся оптимизации расходов в 2009 году в части максимального снижения затрат на связь, транспортные расходы, потребление энергоресурсов, проведение ремонтов, приобретение оборудования и инвентаря, а также на содержание органов государственной власти, по возможности сохраняя расходы на социальные нужды.

В I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года снизились расходы на капитальные вложения на 9,6 % и составили 324052,8 млн. рублей. Расходы на оплату труда с начислениями выросли на 14,2 % и составили 913633,9 млн. рублей, расходы на материальные затраты увеличились на 10 % и составили 1372524,8 млн. рублей.

В структуре расходов субъектов Российской Федерации наибольшая доля приходится на материальные затраты - 52,6 %. Доля расходов на оплату труда с начислениями составила 35 %, что выше указанной доли в соответствующем периоде 2008 года на 1,8 %, а доля расходов на капитальные вложения составила 12,4 %, снизившись по сравнению с соответствующим периодом 2008 года на 2,5 процента.

Динамика расходов бюджетов субъектов Российской Федерации приведена в следующей таблице:

	(млрд. руб.)	
	2008 г.	2009 г.
Январь	162,1	158,9
Февраль	393,1	389,4
Март	407,5	502,3
Апрель	471,9	547,3
Май	426,2	457,6
Июнь	545,3	554,6

Увеличение расходов консолидированных бюджетов произошло в 71 субъекте Российской Федерации, сокращение же расходов отмечается в 12 регионах.

Наибольшее снижение расходов сложилось в Тюменской области (на 21,6 %), Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (на 17,5 %), Челябинской области (на 6 %), Иркутской области (на 4,8 %), Омской области (на 4,7 %), Республике Мордовия (на 4,1 процента).

Наибольшее увеличение расходов произошло в субъектах Российской Федерации, значительную долю в доходной части которых занимают безвозмездные перечисления из федерального бюджета: в Чеченской Республике рост составил 64,9 %, Республике Дагестан - 39,4 %, Республике Адыгея - 39 %, Республике Ингушетия - 36,7 %, Приморском крае - 31,1 процента.

В 5 субъектах Российской Федерации более половины всех расходов направлено на оплату труда с начислениями (Забайкальский край - 56 %, Республика Тыва - 55,5 %, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра - 53,8 %, Ямало-Ненецкий автономный округ - 50,8 %, Иркутская область - 50,8 %), в 26 регионах на оплату труда с начислениями направлено от 40 до 50 % их расходов.

Динамика расходов на заработную плату с начислениями представлена в таблице:

(млрд. руб.)

	2008 г.	2009 г.
Январь	53,3	60,7
Февраль	140,2	155,1
Март	124,8	156,2
Апрель	151,2	168,8
Май	135,7	151,0
Июнь	194,7	221,8

Наибольшее сокращение расходов на увеличение стоимости основных средств отмечается в Омской области - на 69,9 %, Челябинской области - на 65 %, Ханты-Мансийском автономном округе - на 57,3 %, Брянской области - на 54,5 %, Хабаровском крае - на 50,5 процента.

Расходы на увеличение стоимости основных средств в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года выросли в Приморский крае в 3,8 раза, Карачаево-Черкесской Республике - в 3 раза, Чеченской Республике - в 2,8 раза, Республике Адыгея - в 1,8 раза, Амурской области - в 1,6 раза.

По прогнозной оценке субъектов Российской Федерации, в 2009 году доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на увеличение стоимости основных средств в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в среднем по Российской Федерации снизится с 22 до 15 %, а в 2010 году доля указанных расходов должна составить 18,7 процента.

Динамика расходов на увеличение стоимости основных средств в январе-июне 2009 года в сравнении с соответствующим периодом 2008 года представлена в следующей таблице:

(млрд. руб.)

	2008 г.	2009 г.
Январь	10,5	6,0
Февраль	40,2	34,8
Март	62,2	78,2
Апрель	74,8	76,0
Май	76,5	59,7
Июнь	94,2	69,2

2.3. Нестабильная ситуация в экономике сказалась на результатах исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации. В I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года в 8 раз выросло число регионов (с 3 до 23), в которых расходы превысили доходы.

Для обеспечения сбалансированности своих бюджетов регионы вынуждены были привлекать кредитные ресурсы. По состоянию на 1 июля 2009 года субъектами Российской Федерации привлечены кредиты от кредитных организаций в валюте Российской Федерации в сумме 14418,5 млн. рублей, или на 26,1 % больше, чем в I полугодии 2008 года. Кредитами от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации воспользовались 27 регионов в сумме 39858,5 млн. рублей, что почти в 6 раз превышает объем кредитов в I полугодии 2008 года. При этом 47 регионов не привлекали указанные кредиты.

Следует отметить, что субъектами Российской Федерации в I полугодии 2009 года на исполнение государственных гарантий субъектов Российской Федерации в валюте Российской Федерации направлено 6365,3 млн. рублей, при этом исполнение государственных гарантий по Московской области составило 5907,8 млн. рублей, или 92,8 % общей суммы исполнения государственных гарантий регионами.

2.4. По состоянию на 1 июля 2009 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 726,4 млрд. рублей и превысил объем государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2008 года почти в полтора раза.

Доля объема государственного долга г. Москвы (208 млрд. рублей) в общем объеме составила 28,6 %, Московской области (164,6 млрд. рублей) - 22,7 %, Республики Татарстан (31,4 млрд. рублей) - 4,3 процента.

2.5. Просроченная кредиторская задолженность субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года составила 65 млрд. рублей и выросла по сравнению с началом года на 6,9 млрд. рублей, или на 11,9 процента.

Наибольший рост кредиторской задолженности отмечается в Московской области (на 2,4 млрд. рублей), Краснодарском крае (на 2,1 млрд. рублей), Тульской области (на 861,4 млн. рублей), Иркутской области (на 700,1 млн. рублей).

С начала 2009 года кредиторская задолженность погашена в полном объеме в 5 субъектах Российской Федерации (Республике Дагестан, Республике Бурятия, Ямало-Ненецком автономном округе, Белгородской и Липецкой областях).

Задолженность бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами к началу 2009 года была полностью погашена в 16 регионах, обязательства перед гражданами не выполнены в Приморском крае, Архангельской, Вологодской, Иркутской, Костромской, Саратовской и Тверской областях.

В 10 регионах в I полугодии 2009 года образовалась задолженность перед гражданами в общей сумме 170,3 млн. рублей, или 50,7 % общего объема задолженности.

Полностью погасить задолженность в 2009 году предусмотрели 18 регионов. Остается задолженность (по информации субъектов Российской Федерации) в Карачаево-Черкесской Республике, Архангельской, Вологодской, Костромской, Новосибирской и Орловской областях, при этом в Новосибирской и Орловской областях задолженность в 2008 году отсутствовала.

3. Полнота и своевременность перечисления межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Эффективность механизма распределения межбюджетных трансфертов

3.1. Законом о бюджете на 2009 год по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» (без учета подраздела 1105 «Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов») предусмотрено по 129 направлениям расходов (целевым статьям) на общую сумму 1296330,5 млн. рублей (в 2008 году - 116 целевых статей). Из них субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии) предусмотрены по 78 направлениям расходов (в 2008 году - 74), в том числе по 25 федеральным целевым программам, субвенции

бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предусмотрены по 26 направлениям расходов (в 2008 году - 20).

Согласно приложению 19 к закону о бюджете на 2009 год межбюджетные трансферты распределены субъектам Российской Федерации по 38 целевым статьям на общую сумму 807742,0 млн. рублей, что составляет 62,3 % объема, предусмотренного данным законом (без учета межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов), в том числе нераспределенный резерв в сумме 5738,3 млн. рублей.

В соответствии с приложением 12 «Распределение бюджетных ассигнований на 2009 год по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета» к закону о бюджете на 2009 год целевое направление средств субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предусмотрено по 14 целевым статьям на сумму 44901,7 млн. рублей. Например, на строительство и реконструкцию объектов для проведения XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани (10980,0 млн. рублей), софинансирование строительства автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» в г. Санкт-Петербурге (6000,0 млн. рублей), реализацию мероприятий по развитию инфраструктуры г. Сочи (2975,0 млн. рублей) и другие.

В течение финансового года распределение межбюджетных трансфертов осуществлялось на основании постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов министерств и ведомств (16 постановлений и 34 распоряжения Правительства Российской Федерации, 8 приказов министерств и ведомств). Таким образом, были распределены средства в сумме 245891,5 млн. рублей (без учета средств, выделенных на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объектов капитального строительства собственности муниципальных образований)).

Порядок предоставления и правила распределения межбюджетных трансфертов утверждены 111 постановлениями Правительства Российской Федерации (правила распределения и предоставления утверждены 83 нормативными правовыми актами, правила предоставления и методики распределения - 22 нормативными правовыми актами и методики распределения межбюджетных трансфертов - 6 нормативными правовыми актами).

3.2. В I полугодии 2009 года безвозмездные поступления в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета увеличились на 24,3 % по сравнению с соответствующим периодом 2008 года и составили 633978,1 млн. рублей.

Перечисление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (без учета межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов) субъектам Российской Федерации составило 48,5 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год (в I полугодии 2008 года - 52,2 процента).

Доля безвозмездных перечислений из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 23,4 % (17,7 % - в соответствующем периоде 2008 года). Без учета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям доля безвозмездных перечислений составляет 17,1 % (в I полугодии 2008 года - 14,5 %).

3.2.1. Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям в I полугодии 2009 года поступили в объеме 239435,8 млн. рублей (41,3 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год), что практически соответствует уровню 2008 года.

3.2.1.1. В настоящее время в условиях сохранения значительных различий в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации показатель доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения ниже среднероссийского сложился в 61 регионе (в них проживает 74 % населения страны). Число регионов, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности

из федерального бюджета, по сравнению с 2001 годом не изменилось и составляет 70 субъектов Российской Федерации.

Объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, перечисленной субъектам Российской Федерации, составил 38 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год.

Указанные дотации являются основным видом межбюджетных трансфертов, их доля в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет более 8 процентов.

Законом о бюджете на 2009 год указанные дотации утверждены в объеме 373995,7 млн. рублей. В I полугодии в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации дотации поступили в сумме 220307,6 млн. рублей (в I полугодии 2008 года - 225592,8 млн. рублей). Необходимо отметить, что на 1 июля 2009 года 43 региона получили более половины объема дотаций, утвержденного законом. В бюджеты Астраханской, Волгоградской, Кемеровской, Московской, Мурманской, Омской и Челябинской областей дотация перечислена в объеме, предусмотренном на 2009 год.

Планом действий (пункт 116) по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, утвержденной Правительством Российской Федерации 19 июня 2009 года, предусмотрено принятие (в июле 2009 года) постановления Правительства Российской Федерации о совершенствовании методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Однако до настоящего времени изменения в указанную методику не внесены.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности производится в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». Несовершенство межбюджетных отношений в процессе перераспределения собранных на территориях доходов и методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (как отмечалось Счетной палатой еще в 2008 году) в условиях кризиса еще сильнее продолжает оказывать негативное влияние на укрепление доходной базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

От субъектов Российской Федерации поступил ряд предложений по внесению изменений в указанную методику, предусматривающих разработку нового механизма, учитывающего влияние кризисных явлений на доходную часть консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также увеличение расходных обязательств регионов в соответствии с федеральным законодательством.

Например, Забайкальский край, Самарская, Томская и Ульяновская области предлагают при определении размера дотаций, выделяемых субъектам Российской Федерации на 2010 год, для расчета индекса налогового потенциала использовать показатели, характеризующие налоговый потенциал субъектов Российской Федерации за 2007-2009 годы. Это позволит учесть влияние тенденции сокращения налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономического кризиса.

При расчете налогового потенциала по видам налогов в действующей методике применяется единая формула, которая искажает точность определения налогового потенциала по отдельным видам налогов, в частности, по налогу на доходы физических лиц и налогу на имущество организаций. В этой связи Республика Мордовия, Забайкальский край и Еврейская автономная область предлагают учитывать в формуле расчета налогового потенциала изменения структуры фонда оплаты труда и прибыли по видам экономической деятельности.

При расчете индекса бюджетных расходов необходимо предусмотреть механизм, учитывающий дополнительные расходы субъектов Российской Федерации, возни-

кающие в связи с принятием решений на федеральном уровне (Краснодарский край и Курская область).

Многолетняя практика использования однобокого механизма выравнивания бюджетной обеспеченности привела к тому, что слабо диверсифицированная экономика регионов, и в первую очередь регионов-доноров, продемонстрировала свою уязвимость в условиях кризиса.

Действующие механизмы стимулирования собственной доходной базы и выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации не способствуют в достаточной степени решению задач, поставленных Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях.

В этих целях целесообразно перейти от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста, а также изменить механизм выравнивания бюджетной обеспеченности. Выравнивание может быть достигнуто дифференцированным подходом к определению налоговых ставок для регионов, объединенных в группы по принципу схожести и общих особенностей их экономического и социального развития, а также климатических условий.

3.2.1.2. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в I полугодии 2009 года поступили в консолидированные бюджеты 7 субъектов Российской Федерации в сумме 13071,6 млн. рублей, что в 2 раза больше, чем в соответствующем периоде 2008 года.

В связи со значительным снижением поступлений доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации 27 распоряжениями Правительства Российской Федерации во II полугодии 2009 года дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов предусмотрено выделить 67 регионам в сумме 76875,8 млн. рублей.

Необходимо отметить, что отсутствует методика распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (ее утверждение Планом действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (пункт 116) было намечено на июль текущего года), и не утверждены критерии и порядок предоставления и распределения указанной дотации (пунктом 117 Плана действий принятие было намечено на август текущего года).

3.2.2. Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии) в I полугодии 2009 года поступили в объеме 173082,4 млн. рублей, или 44,2 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год. Перечисление субсидий по сравнению с соответствующим периодом 2008 года возросло более чем в 1,5 раза.

На софинансирование федеральных целевых программ (далее - ФЦП) субъектам Российской Федерации перечислены средства в сумме 31858,3 млн. рублей, что в 2 раза больше, чем в I полугодии 2008 года.

Необходимо отметить, что из 25 ФЦП, предусмотренных законом о бюджете на 2009 год по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», на 1 июля 2009 года открыто финансирование только по 13 ФЦП. В текущем году, как и в предыдущие годы, прослеживается тенденция предоставления средств из федерального бюджета во второй половине финансового года (как правило, в IV квартале). Данная практика снижает эффективность расходования бюджетных средств, так как субъекты Российской Федерации не имеют возможности вовремя их освоить, вследствие чего образуются остатки субсидий.

Так, по результатам контрольного мероприятия, проведенного в 2009 году в Республике Ингушетия, установлено, что неиспользованный остаток средств на едином

счете республиканского бюджета в УФК по Республике Ингушетия по состоянию на 1 января 2009 года составил 4180,9 млн. рублей, или 39,9 % общего объема предусмотренных расходов, и увеличился за год в 9,6 раза. Из них средства в сумме 1901,5 млн. рублей выделены из федерального бюджета 26 декабря 2008 года.

Результаты контрольного мероприятия в Сахалинской области показали, что остатки субсидий (на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство и другие виды субсидий) на 1 января 2009 года составили 7494,4 млн. рублей и увеличились в процессе исполнения областного бюджета более чем в 2,5 раза. Значительное превышение объема полученных средств над фактической потребностью области и наличие неиспользованных областью остатков средств федерального бюджета на указанные цели свидетельствуют о недостаточном уровне бюджетного планирования и низкой эффективности бюджетных расходов и нарушают принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, установленный статьей 34 Бюджетного кодекса.

3.2.3. Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий перечислены в объеме 171720,6 млн. рублей, или 66 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год (в I полугодии 2008 года - 93706,0 млн. рублей).

Увеличение более чем в 2 раза сложилось по субвенциям на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, а также более чем в 3,5 раза - по субвенциям на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий.

Субвенции на обеспечение жильем инвалидов войны и инвалидов боевых действий, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, военнослужащих, проходивших военную службу в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года, граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», лиц, работавших на военных объектах в период Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, перечислены субъектам Российской Федерации в сумме 2087,5 млн. рублей, что на 33 % меньше, чем в соответствующем периоде 2008 года.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 28 апреля 2009 года № 76-ФЗ были внесены изменения в закон о бюджете на 2009 год и утверждены субвенции на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» в объеме 55825,0 млн. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 1000-р утверждено распределение указанных субвенций между 80 субъектами Российской Федерации только на сумму 40216,0 млн. рублей, нераспределенные средства составили 15609,0 млн. рублей.

Федеральным законом от 3 октября 2009 года № 230-ФЗ внесены изменения в закон о бюджете на 2009 год, в соответствии с которыми размер указанной субвенции составил 45825,0 млн. рублей.

По результатам контрольного мероприятия, проведенного в 2009 году в Чеченской Республике, установлено, что по состоянию на 1 октября 2009 года на учете по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны состояло 88 человек. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 1000-р Чеченской Республике предусмотрены на указанные цели бюджетные ассигнования в сумме 199,9 млн. рублей, которые поступили 24 августа 2009 года и по состоянию на 9 октября 2009 года не использованы.

По результатам аудита эффективности использования отдельных субвенций из федерального бюджета для исполнения делегируемых федеральных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2008 году и истекшем периоде 2009 года в отдельных субъектах Российской Федерации (выборочно, по запросам) установлено, что в Вологодской, Омской, Саратовской и Смоленской областях, г. Санкт-Петербурге сложился остаток субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан на 1 января 2009 года в сумме 854,1 млн. рублей, при этом кредиторская задолженность по указанной субвенции составила 3,9 млн. рублей.

Данная ситуация объясняется избыточностью средств в одних муниципальных образованиях и их нехваткой в других муниципальных образованиях одного субъекта Российской Федерации, что свидетельствует о низком качестве управления финансами в субъектах Российской Федерации.

Аналогичная ситуация сложилась по субвенциям на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»; выплату единовременного пособия при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью; выплату инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

3.2.4. Иные межбюджетные трансферты поступили в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в сумме 46504,9 млн. рублей, или 64,8 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год. По сравнению с I полугодием 2008 года перечисление указанных средств снизилось на 17,1 процента.

3.2.5. На развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации (по информации, полученной от субъектов Российской Федерации) в I полугодии 2009 года перечислены иные межбюджетные трансферты в сумме 584,2 млн. рублей (40,5 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год), в соответствующем периоде 2008 года перечислено 550,7 млн. рублей.

Более половины предусмотренных законом о бюджете на 2009 год средств перечислены в I полугодии 2009 года городам Дубне, Пущино и Троицку Московской области. Не выделялись средства городам Королеву и Реутову Московской области.

Предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов на указанные цели, как показали результаты контрольного мероприятия по аудиту эффективности использования средств, направленных на развитие и финансовое обеспечение наукоградов Московской области, позволяет осуществлять развитие коммунального хозяйства городов, но не стимулирует их инновационного развития.

Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р, предусматривает усиление целевой направленности средств, выделяемых на развитие наукоградов, преимущественно на поддержку развития инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры и рост инвестиционной привлекательности муниципального образования с учетом программ развития наукоградов.

В этой связи основной стратегической базой для усиления доходного потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является инновационная деятельность, создание механизмов и стимулов развития организаций, работающих в области коммерциализации технологий, особенно ведущих предприятий наукоградов Российской Федерации. Указанная стратегия предполагает использование программно-целевого метода финансирования наукоградов.

3.2.6. Бюджетам закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), по информации, полученной от субъектов Российской Федерации, в I полугодии 2009 года

перечислены межбюджетные трансферты в общей сумме 10353,2 млн. рублей (в соответствующем периоде 2008 года - 9879,9 млн. рублей). Бюджетам ЗАТО на дополнительные расходы, связанные со статусом ЗАТО, перечислено дотаций в размере 58 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год, иных межбюджетных трансфертов на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО - 65,2 %, иных межбюджетных трансфертов на переселение граждан из ЗАТО - 60 процентов.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований в отчетном периоде не перечислялись в связи с тем, что Правительством Российской Федерации не утверждено распределение указанных дотаций, в то время как Графиком подготовки актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов», распределение должно быть утверждено в августе 2009 года.

3.3. На реализацию приоритетных национальных проектов (далее - ПНП) по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» субъекты Российской Федерации в I полугодии 2009 года получили средства в сумме 34628,2 млн. рублей (25,6 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год). По сравнению с соответствующим периодом 2008 года расходы на реализацию ПНП сократились на 24,6 процента.

Финансирование ПНП «Образование» составило 13889,6 млн. рублей, что на 5 % меньше, чем в I полугодии 2008 года.

Сокращение расходов связано с тем, что в 2009 году из ПНП «Образование» мероприятие «Подготовка рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств» исключено.

В рамках данного ПНП исполнение расходов на совершенствование организации питания учащихся в общеобразовательных учреждениях составило 87,9 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год, ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство - 70 процентов.

В полном объеме субъекты Российской Федерации получили средства на внедрение комплексных проектов модернизации образования.

Не выделены субсидии субъектам Российской Федерации на дистанционное образование детей-инвалидов, а также на поощрение лучших учителей.

В рамках ПНП «Здоровье» субъекты Российской Федерации получили средства в сумме 19106,1 млн. рублей (42 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год). Сокращение расходов по данному ПНП составило 6,3 %.

В 2009 году в состав ПНП «Здоровье» включены следующие мероприятия:

- строительство медицинских центров по оказанию специализированной медицинской помощи в области акушерства, гинекологии и неонатологии (перинатальных центров) (в I полугодии 2009 года финансирование не осуществлялось);

- мероприятия по совершенствованию организации онкологической помощи населению (в I полугодии 2009 года финансирование не осуществлялось);

- проведение диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (в I полугодии 2009 года финансирование составило 200,6 млн. рублей, или 33,8 % годового объема).

На низком уровне осуществлялось финансирование мероприятий, направленных на совершенствование оказания медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями (8,3 % объема, утвержденного законом о бюджете на 2009 год).

Неудовлетворительно осуществлялось финансирование ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России». В рамках данного ПНП субъекты Российской Федерации получили средства в объеме 1632,5 млн. рублей, что в 6,1 раза меньше, чем в соответствующем периоде 2008 года.

Средства перечислены на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры в сумме 1444,1 млн. рублей (31,6 % годового объема), а также на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов в сумме 188,3 млн. рублей (6,3 % годового объема).

По остальным мероприятиям данного ПНП финансирование в отчетном периоде не осуществлялось в связи с поздним принятием необходимых нормативных правовых актов.

3.4. Изменения, внесенные в закон о бюджете на 2009 год, предусматривают увеличение суммы предоставляемых из федерального бюджета кредитов с 20 млрд. рублей до 170 млрд. рублей и срока их предоставления до трех лет. Также устанавливается дополнительная цель, на которую может быть предоставлен бюджетный кредит, - частичное покрытие дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации.

По данным субъектов Российской Федерации, бюджетные кредиты на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, в январе-июне 2009 года предоставлены 23 субъектам Российской Федерации в сумме 30783,6 млн. рублей. В I полугодии 2008 года бюджетные кредиты предоставлялись 13 субъектам в объеме 6678,0 млн. рублей.

Задолженность по бюджетным кредитам на 1 июля 2009 года выросла в 6 раз по сравнению с объемом задолженности на 1 июля 2008 года и сложилась у 35 субъектов Российской Федерации в сумме 38089,8 млн. рублей (на 1 июля 2008 года у 14 субъектов Российской Федерации - в сумме 6330,8 млн. рублей). Наибольший объем задолженности имеют Республика Татарстан (11550,0 млн. рублей), Архангельская область (2847,0 млн. рублей), Белгородская область (2000,0 млн. рублей), Кемеровская область (2690,0 млн. рублей), Челябинская область (3000,0 млн. рублей).

Задолженность по бюджетным кредитам на 1 июля 2009 года погашена в сумме 8630,9 млн. рублей.

4. Проблемы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации в 2009 году

4.1. С 1 января 2009 года завершилось формирование новой системы местного самоуправления и в полном объеме вступили в силу положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а также связанные с ним нормы Бюджетного кодекса, регулирующие финансовые взаимоотношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года «О бюджетной политике в 2009-2011 годах» определены задачи, направленные на оказание вновь созданным муниципальным образованиям действенной поддержки в освоении ими базовых методов и процедур управления муниципальными финансами.

В условиях кризиса наиболее актуально проявились проблемы формирования доходной базы местных бюджетов, связанные с сокращением поступления налоговых и неналоговых доходов, что привело к усилению зависимости местных бюджетов от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Анализ исполнения местных бюджетов показал, что доходы местных бюджетов (с учетом безвозмездных поступлений) в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года возросли незначительно - на 0,5 процента.

Однако в I полугодии 2009 года налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов сократились по сравнению с соответствующим периодом 2008 года на 26481,6 млн. рублей, или на 5,9 %. Сокращение налоговых и неналоговых доходов отмечено в 49 субъектах Российской Федерации, в том числе в 20 регионах - более чем на 10 процентов.

4.1.1. Анализ причин сокращения доходов местных бюджетов показал, что налоговые возможности муниципальных образований не имеют определяющего значения в фор-

мировании доходного потенциала местных бюджетов. Удельный вес налоговых доходов в объеме доходов местных бюджетов в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года сократился на 0,3 % и составил 29,4 процента.

Так, в I полугодии 2009 года в местных бюджетах 54 субъектов Российской Федерации доля налоговых доходов сложилась ниже среднего уровня. В Республике Тыва доля налоговых доходов составила лишь 9 %, в Республике Дагестан - 10 %, в Чукотском автономном округе - 11,7 %, в Ненецком автономном округе - 11,9 процента.

Формирование налоговых доходов местных бюджетов в условиях кризисных явлений в экономике напрямую зависит от поступлений налога на доходы физических лиц. В анализируемом периоде 2009 года доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов составила 68,4 процента.

В бюджетах муниципальных районов 45 субъектов Российской Федерации доля поступлений составила более 80 %, а в Ненецком автономном округе достигла 98,4 %, Чеченской Республике - 96,5 %, Ямало-Ненецком автономном округе - 96,2 %. В то же время в бюджетах поселений 16 субъектов Российской Федерации она не превысила 50 % (Республика Адыгея, Республика Татарстан, Астраханская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Костромская, Ленинградская, Московская, Ростовская, Саратовская, Тамбовская, Оренбургская и Ярославская области, Краснодарский и Ставропольский край).

На уменьшение поступления налога в бюджеты муниципальных образований повлияло сокращение предприятий и организаций, повлекшее за собой уменьшение численности работников и фонда оплаты труда, задержки выплаты заработной платы в условиях кризиса в экономике, а также изменения, внесенные в Налоговый кодекс, направленные на увеличение стандартных вычетов на детей и увеличение имущественного вычета при приобретении жилья. Так, план поступления налога на доходы физических лиц в бюджет городского поселения Клин Московской области за I полугодие 2009 года выполнен лишь на 29,6 процента.

Поступления доходов от земельного налога и налога на имущество физических лиц, закрепленные за местными бюджетами в размере 100 %, в I полугодии 2009 года занимают в общем объеме доходов местных бюджетов незначительную долю - 3,5 % и 0,2 %, соответственно.

Причинами низкой собираемости указанных налогов являются наличие льгот, установленных на федеральном уровне. Также часть земель не учитывается как объект налогообложения, в том числе в связи с незавершенностью работы по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности.

Использование инвентаризационной оценки стоимости имущества при определении налоговой базы по налогу на имущество, добровольный порядок регистрации имущества физических лиц и наличие льгот являются причиной низкой собираемости налога на имущество физических лиц.

4.1.2. Доля неналоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов по итогам I полугодия 2009 года составила 9,6 % и по сравнению с I полугодием 2008 года сократилась на 2,3 процента.

Поступления неналоговых доходов неравномерны и зависят от решений, принимаемых муниципальными образованиями, об использовании и продаже имущества, находящегося в муниципальной собственности, об оказании платных услуг муниципальными бюджетными учреждениями. Так, в бюджеты городских округов в I полугодии 2009 года поступило 65 % неналоговых доходов местных бюджетов.

Одной из проблем в деятельности органов местного самоуправления является обеспечение достоверного учета имущества казны. Так, в ходе проверок Счетной палаты, проведенных в 2009 году, установлено, что в двух муниципальных образованиях Амурской области в реестры имущества не внесен 31 объект балансовой стоимостью 1461,9 млн. рублей, что создает предпосылки для утраты указанных объектов для муниципальной казны.

В реестре имущества казны города-курорта Сочи с 2008 года числится 351 объект жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, балансовая стоимость которых не определена.

По данным субъектов Российской Федерации, к причинам, влияющим на сокращение неналоговых доходов, относятся: отсутствие финансовых средств для осуществления регистрации прав на объекты муниципальной собственности; ненадлежащий учет муниципального имущества; отсутствие механизма оперативного включения в реестр муниципальной собственности бесхозных объектов и выморочных жилых помещений.

Кроме того, нестабильная ситуация в экономике привела к снижению поступления доходов от арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, и от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года на 16,2 %. Доля указанных доходов в неналоговых доходах в I полугодии 2009 года составила 30,1 процента. В связи с этим необходимо ускорить взаимную передачу объектов собственности между муниципальными образованиями в соответствии с законодательством о разграничении прав на имущество и упростить процедуры регистрации объектов муниципальной собственности.

В сложившихся условиях нестабильности экономики и недостаточности бюджетных средств длительность процедур оформления документов не позволяет муниципальным образованиям завершить разработку документов территориального планирования и правил землепользования и застройки, предусмотренных Градостроительным кодексом, в срок до 1 января 2010 года. По состоянию на 1 апреля 2009 года документы территориального планирования утверждены только в 4034 муниципальных образованиях, что составляет 17 % их общего числа.

В 36 регионах в текущем году не будут приняты генеральные планы городских округов и городских поселений с численностью населения более 50 тыс. человек, что не позволит органам местного самоуправления (согласно нормам Градостроительного кодекса) с 1 января 2010 года принимать решения о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд и о переводе земель из одной категории в другую, а также станет одним из факторов, сдерживающих разработку концепций долгосрочных стратегий развития муниципалитетов.

Вместе с тем Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» срок описания и утверждения границ муниципальных образований продлен до 1 января 2012 года.

В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» формирование органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Ингушетия и Чеченской Республики и осуществление ими полномочий по решению вопросов местного значения продлено до 1 января 2010 года.

4.2. В условиях экономической нестабильности увеличивается зависимость местных бюджетов от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На 1 июля 2009 года поступление указанных средств в местные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличено на 5 %. Доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в I полугодии 2008 года составляла 58,4 %, а в I полугодии 2009 года возросла до 61 процента.

В отдельных регионах доходы бюджетов муниципальных образований формировались в основном за счет безвозмездных поступлений из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, в I полугодии 2009 года в бюджетах муниципальных образований Республики Дагестан доля безвозмездных поступлений достигла почти 89 %, Республики Тыва - 87,2 %, Чукотского автономного округа - 86,6 %, Республики Саха (Якутия) - 86 процентов.

Кризис в экономике не позволил сократить дифференциацию муниципальных образований по уровню экономического и социального развития. Наиболее финансово устойчивыми и динамично развивающимися территориями по-прежнему являются городские округа. Доля безвозмездных поступлений в бюджетах городских округов составила менее половины - 44,3 % в I полугодии 2008 года и 47,8 % - в I полугодии 2009 года.

Кроме того, на федеральном уровне сокращены объемы расходов на государственную поддержку местного самоуправления, предусмотренные в федеральном бюджете на 2009 год в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления в сумме 20,0 млн. рублей. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 345 прекращена реализация указанной Федеральной целевой программы (срок реализации программы был установлен до 2014 года). Прекращение финансирования указанной ФЦП на 5 лет раньше намеченного срока может негативно сказаться на реализации реформы местного самоуправления.

4.3. Анализ исполнения расходных обязательств местных бюджетов показал, что расходы местных бюджетов в I полугодии 2009 года увеличились по сравнению с I полугодием 2008 года на 6,4 процента. Динамика исполнения расходов и доходов местных бюджетов за I полугодие 2008 и 2009 годов показана в таблице:

	(млрд. руб.)	
	I полугодие 2008 г.	I полугодие 2009 г.
Объем доходов	1087,7	1093,0
Объем расходов	977,1	1039,1

В общем объеме расходов местных бюджетов наибольшую долю (54 %) составляют расходы на оплату коммунальных услуг, заработную плату (с начислениями) и прочие выплаты.

В бюджетах Республики Карелия, Республики Калмыкия, Республики Коми, Кабардино-Балкарской Республики, Забайкальского края и Орловской области доля указанных расходов превысила 70 %. В I полугодии 2008 года такое превышение отмечено только в Читинской области.

Анализ исполнения местных бюджетов в I полугодии 2009 года показал, что бюджеты муниципальных образований имеют низкую инвестиционную направленность. Удельный вес расходов на увеличение стоимости основных средств в I полугодии 2009 года составил лишь 7,2 % и по сравнению с I полугодием 2008 года сократился на 2,1 процента.

Самая низкая доля указанных расходов (менее 1 %) отмечалась в местных бюджетах Карачаево-Черкесской Республики, Республики Тыва и Чукотского автономного округа. В местных бюджетах только 12 регионов доля указанных расходов превысила 10 %. Так, в I полугодии 2009 года в расходах бюджета городского поселения Клин Московской области доля указанных расходов составила лишь 0,09 процента.

Вместе с тем в ходе контрольных мероприятий, проведенных в 2009 году Счетной палатой, выявлены факты нарушения органами местного самоуправления положений статьи 19 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в части форм и методов регулирования инвестиционной деятельности, эффективного использования бюджетных средств (Краснодарский край, Московская и Тверская области).

Так, строительство роддома в г. Нелидово Тверской области при нормативном сроке строительства объекта 19 месяцев ведется 20 лет. Строительная готовность на 1 апреля 2009 года составляла только 58 %. Потребность в средствах для завершения работ на данном объекте составляет 86 млн. рублей.

Наличие кредиторской задолженности местных бюджетов свидетельствует о недостаточности доходов местных бюджетов.

Так, по информации Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов, по состоянию на 1 июля 2009 года кредиторская задолженность муниципальных образований составила 46,7 млрд. рублей (4,4 % общего объема расходов), или увеличилась по сравнению с началом года на 11,1 млрд. рублей. Наибольший объем кредиторской задолженности приходится на местные бюджеты Московской области - 6,5 млрд. рублей, Иркутской области - 6,2 млрд. рублей, Сахалинской области - 2,6 млрд. рублей, Республики Татарстан - 2,5 млрд. рублей, Ульяновской области - 2,3 млрд. рублей, Краснодарского края - 2,1 млрд. рублей.

Сокращение налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в условиях кризисных явлений в экономике привели к увеличению долговых обязательств муниципальных образований, которые за I полугодие 2009 года увеличились с 105,2 млрд. рублей до 106,8 млрд. рублей, или на 1,6 млрд. рублей. При этом основной объем муниципального долга приходится на кредиты, привлеченные от кредитных организаций (47,2 млрд. рублей), бюджетные кредиты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (26,1 млрд. рублей), а также муниципальные гарантии (20,8 млрд. рублей). Так, по данным субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 2009 года по сравнению с аналогичным периодом 2008 года долг муниципальных образований Белгородской области увеличился в 8,5 раза; муниципальный долг Новосибирской области возрос в 2,7 раза, из него размер кредитов, полученных муниципальными образованиями от кредитных организаций, увеличился в 17,5 раза; размер кредитов, полученных в коммерческих банках муниципальными образованиями Челябинской области, увеличился в 2,6 раза.

4.4. Одной из проблем в информационном обеспечении при исполнении бюджетов муниципальных образований в соответствии со статьей 102 Налогового кодекса (налоговая тайна) по-прежнему является отсутствие у финансовых органов муниципальных образований детальной информации в разрезе налогоплательщиков в части налоговых поступлений, налогооблагаемой базы, размера задолженности и недоимки, по предоставлению данных по расчетам налогоплательщиков с бюджетами. Также отсутствует информация о суммах и видах предоставленных налоговых льгот в разрезе категорий налогоплательщиков. Существующие формы налоговой отчетности не обеспечивают в полной мере органы государственной власти муниципалитетов информацией, необходимой для надлежащего исполнения бюджетного процесса, что свидетельствует о невыполнении задач, поставленных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года в части реализации в Российской Федерации института консолидированной налоговой отчетности.

Попытки органов местного самоуправления найти замену системе официального статистического либо налогового учета для получения необходимой информации и самостоятельно решить задачу по сбору необходимой информации не приносят желаемого результата в усилиях по увеличению собираемости налогов в условиях кризисных явлений в экономике.

4.5. Дестабилизация экономики негативно сказывается на развитии муниципальных образований с моноотраслевой структурой производства. Бюджеты моногородов напрямую зависят от деятельности одного крупного градообразующего предприятия, финансовая деятельность которого определяет формирование доходного потенциала моногорода, что приводит к возникновению дополнительных экономических и социальных проблем, непосредственно отражающихся на устойчивости социально-экономической ситуации в отдельных моногородах.

Кроме того, органы местного самоуправления ЗАТО фактически лишены полномочий по распоряжению земельными участками, занятыми градообразующими предприятиями, которые в соответствии со статьей 6 Закона Российской Федерации от 14 июля

1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» находятся в федеральной собственности и занимают большую часть территории муниципальных образований.

5. Эффективность управления региональными и муниципальными финансами в 2009 году

5.1. Повышение качества управления финансами и укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации являлись основными задачами реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006-2008 годы, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р. В 2008 году реализация указанной Концепции завершилась. В результате были законодательно установлены нормы, направленные на повышение результативности бюджетных расходов.

Так, в Бюджетном кодексе закреплены положения, касающиеся эффективности использования бюджетных средств (статьи 130, 136, 179, 269, 270.1), расширена самостоятельность и повышена мера ответственности участников бюджетного процесса при исполнении бюджетных полномочий в обеспечении результативности бюджетных расходов путем достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (статьи 8, 9, 34, 53, 58-59, 63-64).

В продолжение реализации бюджетной реформы в части развития механизмов повышения качества управления государственными и муниципальными финансами в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года определены задачи по:

- расширению практики учета результативности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии решений о предоставлении финансовой поддержки из федерального бюджета;

- консолидации отдельных узконаправленных видов субсидий в рамках формируемых долгосрочных целевых программ или приоритетных направлений государственной политики при определении индикаторов эффективности их использования;

- определению оценки качества управления региональными финансами с учетом показателя доли расходов бюджета субъекта Российской Федерации, формируемой в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат (далее - БОР).

Вместе с тем внедрение принципов бюджетной стратегии, обозначенных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года, осуществляется медленно. Так, по состоянию на 1 июля 2009 года на федеральном уровне органами государственной власти Российской Федерации, отвечающими за реализацию бюджетной реформы, не разработаны:

- методические рекомендации по БОР в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, реализация которых предусмотрена только в 2011 году (план реализации мероприятий Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р);

- механизм оценки финансовых возможностей для принятия новых расходных обязательств субъектами Российской Федерации с учетом имеющихся ресурсов, определения их объема и состава, оценки ожидаемой эффективности и анализа альтернативных решений;

- методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики при обязательном соизмерении с этими целями достигнутых результатов.

Например, изменения, направленные на совершенствование механизма бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, включенные в ФЦП, а также на установление функциональных критериев, в соответствии с которыми необходимо формировать целевые индикаторы и показатели эффективности реализации программы, внесены на утверждение в Правительство Российской Федерации во II полугодии 2009 года.

Не создана в полном объеме нормативная и методическая база формирования и финансового обеспечения государственных заданий автономным учреждениям. Вместе с тем субъекты Российской Федерации при формировании бюджетов самостоятельно разрабатывают и применяют различные формы определения результативности расходов, в том числе через реализацию долгосрочных целевых программ, государственных заданий государственным (муниципальным) и автономным учреждениям, адресных инвестиционных программ.

В 2009 году при планировании регионального бюджета 46 % субъектов Российской Федерации формируют бюджетные расходы с применением нормативно-подушевого финансирования бюджетных учреждений, на основе государственных заданий автономным учреждениям, а также программно-целевого метода.

При планировании бюджетных расходов для достижения ожидаемого результата 51 % субъектов Российской Федерации применяет только долгосрочные и ведомственные целевые программы.

Следует отметить, что данный способ не совершенен, так как действующая бюджетная классификация позволяет обеспечить целевое выделение и использование бюджетных средств по любому виду текущих бюджетных расходов.

Доля расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в соответствии с принципами БОР, в общем объеме расходов превышает 80 % в 5 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Белгородская, Калининградская, Тверская и Тюменская области) и составляет менее 10 % в 16 субъектах Российской Федерации (Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия - Алания, Республика Тыва, Амурская, Архангельская, Иркутская, Костромская, Магаданская, Псковская, Саратовская, Смоленская, Тамбовская и Тульская области).

В Еврейской автономной области бюджет формируется без применения принципов БОР. В Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Забайкальском крае только приступили к формированию нормативной правовой основы для внедрения механизма БОР, создания системы учета потребности в объемах, инфраструктуре и качестве государственных услуг.

В условиях финансового кризиса внедрение инструментов БОР наиболее актуально, так как в условиях недостаточности финансовых ресурсов (формирования дефицитных бюджетов регионов) возрастает ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за выполнение государственных бюджетных услуг, что требует достижения максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля.

5.2. В Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, утвержденной Правительством Российской Федерации 19 июня 2009 года, главным направлением антикризисной политики в субъектах Российской Федерации является поддержание сбалансированности бюджетной системы, что обеспечивается как предоставлением поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федераль-

ного бюджета, так и проведением ответственной политики на региональном уровне и включает оптимизацию бюджетных расходов, реструктуризацию бюджетной сети и недопущение роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам.

Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года также предусматривает реализацию мер по формированию нового качества финансового менеджмента в сфере управления региональными и муниципальными финансами.

Однако бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит норм, характеризующих экономические категории (понятия) «финансовый менеджмент» и «качество управления финансами».

В целях реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года субъектами Российской Федерации для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами организован мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств (Республика Карелия, Республика Тыва, Камчатский край, Волгоградская, Калужская, Кемеровская, Липецкая, Оренбургская, Саратовская, Ульяновская, Ярославская области, г. Иркутск).

В основе методологического инструмента использован приказ Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета». По результатам мониторинга качества финансового менеджмента осуществляются анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

Оценка качества финансового менеджмента осуществляется по группам показателей на основании бюджетной отчетности, данных и материалов, определенных методиками.

Результаты оценки качества финансового менеджмента используются при проведении оценки результативности деятельности руководителей органов исполнительной власти регионов и их поощрении.

Следует отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации в 2009 году только приступили к внедрению механизмов оценки качества финансового менеджмента в рамках реализации основных направлений бюджетной и налоговой политики региона на 2009-2011 годы (Нижегородская, Пензенская, Ростовская области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра).

Так, согласно распоряжению правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 31 декабря 2008 года № 628-рп «О Комплексном плане мероприятий исполнительных органов государственной власти (государственных органов) Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по реализации основных положений послания губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры к Думе и жителям Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» и выступлению губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О бюджетной политике в 2009-2011 годах» предусмотрены разработка и утверждение методики оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств автономного округа, а также разработка и утверждение порядка применения результатов мониторинга оценки качества финансового менеджмента при оценке деятельности и премировании на его основе руководителей соответствующих субъектов бюджетного планирования.

5.3. Принятие Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 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» расширило возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

В анализируемом периоде 2009 года в соответствии с приказом Минфина России от 29 декабря 2008 года № 676 осуществляется мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации, основной целью которого является повышение уровня контроля за выполнением субъектами Российской Федерации положений Бюджетного кодекса. Вместе с тем контрольными мероприятиями Счетной палаты, проведенными в 2009 году по результатам 2008 года и I полугодия 2009 года, установлено, что субъектами Российской Федерации управление бюджетным процессом осуществляется недостаточно качественно.

Так, правительством Амурской области в нарушение статьи 78.1 Бюджетного кодекса и пункта 3.1 постановления правительства области от 26 января 2009 года № 6 «О мерах по реализации закона Амурской области «Об областном бюджете на 2009 год» предусмотрены расходные обязательства областного бюджета (субсидии некоммерческим организациям, субсидии на реализацию программы «Развитие физической культуры и спорта в Амурской области на 2009-2011 годы») без нормативно-правового обеспечения: не утверждены порядок и условия предоставления и использования субсидий на возмещение затрат, возникающих в результате деятельности органов исполнительной власти области, а также не определена методика расчета объема указанных субсидий и не утверждены форма отчетности, ответственность и контроль за использованием средств.

В Иркутской области выявленные противоречия и особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, а также отсутствие утвержденных нормативных правовых актов объединенного субъекта в 2008 году, регулирующих бюджетные правоотношения, привели к неисполнению расходной части бюджета.

В Краснодарском крае отмечено несвоевременное принятие нормативных правовых актов главных администраторов по наделению полномочиями по администрированию платежей в региональный и местный бюджеты территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, которое приводит к увеличению невыясненных поступлений. Общая сумма невыясненных поступлений в краевой бюджет по состоянию на 1 января 2009 года (с учетом отрицательных значений) составила 46,5 млн. рублей.

Правительством Мурманской области в нарушение положений статьи 115.2 Бюджетного кодекса предоставлена государственная гарантия в обеспечение исполнения обязательств государственного областного унитарного теплоэнергетического предприятия «ТЭКОС» по кредитной линии в сумме 500,0 млн. рублей, открытой в Сберегательном банке Российской Федерации.

Следует отметить, что результаты мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса по отдельным показателям, характеризующим управление бюджетными средствами, используются для определения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825, и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Анализ информации, представленной регионами, показал, что только 31 субъект Российской Федерации выделил из бюджета субъекта Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Объем средств, направленных на эти цели, определен исходя из финансовых возможностей регионов (от 0,8 млн. рублей в Республике Хакасия до 700,0 млн. рублей в Республике Татарстан).

С учетом кризисных явлений в экономике в отдельных субъектах Российской Федерации при оптимизации расходов бюджетов на 2009 год бюджетные ассигнования, предназначенные для поощрения достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления, были сокращены (например, в Амурской области с 15,0 млн. рублей до 1,0 млн. рублей).

5.4. На федеральном уровне для стимулирования усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области повышения качества управления региональными и муниципальными финансами в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2007 года № 859 субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям из федерального бюджета предоставляются субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов на конкурсной основе.

Для допуска субъекта Российской Федерации или муниципального образования к конкурсу на получение из федерального бюджета субсидии на реформирование финансов в соответствии с приказом Минфина России от 2 августа 2004 года № 223 осуществляется мониторинг финансового положения и качества управления финансами регионов, подавших заявки.

Мониторинг оценки финансового положения и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводится по индикаторам, которые отражают ключевые факторы платежеспособности, текущее финансовое состояние и потенциальные финансовые возможности, устойчивость по отношению к воздействию негативных внешних факторов, уровень методологического и нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса, результаты внедрения передовых практик управления финансами, доступность и объективность информации о финансово-экономическом состоянии субъекта Российской Федерации и муниципального образования (всего 52 и 42 показателя, соответственно).

В федеральном бюджете на 2009 год предусмотрены средства на предоставление указанных субсидий субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в объеме 1780,6 млн. рублей (что на 25,7 % ниже уровня 2008 года), в том числе: 1506,4 млн. рублей - субъектам Российской Федерации, 274,3 млн. рублей - муниципальным образованиям.

В соответствии с приказом Минфина России от 3 июня 2009 года № 217 субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов распределены согласно результатам проведенного отбора по итогам 2008 года 9 субъектам Российской Федерации: Республике Карелия, Республике Северная Осетия - Алания, Республике Тыва, Владимирской, Калужской, Оренбургской, Орловской, Саратовской, Ярославской областям (в 2008 году - 20 субъектам Российской Федерации). По состоянию на 1 ноября 2009 года указанные субсидии субъектам Российской Федерации перечислены не были.

Распределение указанной субсидии по муниципальным образованиям в 2009 году не осуществлялось, так как в соответствии с графиком подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010

и 2011 годов», внесение на утверждение соответствующего нормативного правового акта Правительства Российской Федерации запланировано на ноябрь 2009 года.

Программы субъектов Российской Федерации по реформированию региональных и муниципальных финансов, как правило, содержат мероприятия по активизации процессов финансового оздоровления, содействию реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулированию экономических реформ, созданию и развитию налоговой базы и иные мероприятия.

За период осуществления федеральной поддержки регионов в сфере повышения качества управления финансами (2005-2009 годы) программы по реформированию региональных и муниципальных финансов реализовали (или приступили к их реализации) 43 % субъектов Российской Федерации.

Выводы

1. Несмотря на осуществленные в 2009 году антикризисные меры в субъектах Российской Федерации, предусмотренные Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год (утверждена Правительством Российской Федерации 19 июня 2009 года), планируемые результаты в полном объеме не достигнуты, а именно:

- не преодолена тенденция роста несбалансированности региональных и местных бюджетов. В I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года почти в 8 раз выросло число регионов (с 3 до 23), в которых расходы превысили доходы. Доходы снизились в 33 регионах, а без учета межбюджетных трансфертов, направленных в регионы, доходы снизились в 49 субъектах Российской Федерации;

- не преодолена тенденция роста просроченной кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 июля 2009 года она составила 65 млрд. рублей и выросла по сравнению с началом года на 6,9 млрд. рублей, или на 11,9 %. В 10 регионах вновь образовалась задолженность перед гражданами в общей сумме 170 млн. рублей, или 50,7 % общего объема задолженности;

- не выполнены пункты 116 и 117 Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год: постановление Правительства Российской Федерации по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации не принято (срок принятия - июль 2009 года); критерии и порядок предоставления и распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации не утверждены (срок принятия постановления - август 2009 года).

2. Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009 году в условиях влияния экономического кризиса выявил следующие основные проблемы:

- снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в I полугодии 2009 года по сравнению с I полугодием 2008 года составило 15,4 %. Наиболее значительное их снижение (до 40 %) наблюдалось в экономически развитых регионах; доходы субъектов Российской Федерации, бюджеты которых формируются главным образом за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, снизились в меньшей степени (от 1 до 4 %). В 23 субъектах Российской Федерации отмечается рост поступлений налоговых и неналоговых доходов;

- в условиях сокращения доходов не решена задача оценки целесообразности и бюджетного эффекта от предоставления налоговых льгот, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством по региональным налогам и сборам, что ведет

к значительным объемам выпадающих доходов. В 2009 году, по оценке 61 субъекта Российской Федерации, выпадающие доходы их консолидированных бюджетов составят около 196,4 млрд. рублей. Предоставление налоговых льгот, устанавливаемых федеральным законодательством по региональным налогам и сборам, увеличивает риски стабильного роста доходного потенциала субъектов Российской Федерации;

- сокращение доходной базы вынуждает субъекты Российской Федерации привлекать кредитные ресурсы. В I полугодии 2009 года по сравнению с соответствующим периодом 2008 года предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов увеличилось в 4,6 раза;

- наметилась тенденция роста государственного долга субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 июля 2009 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 726,4 млрд. рублей и превысил объем государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2008 года почти в полтора раза;

- доля безвозмездных поступлений в доходах 17 регионов превысила 50 %, в доходах Республики Ингушетия и Республики Тыва превысила 80 %, а в доходах Чеченской Республики она составляет 91,6 процента;

- увеличивается зависимость местных бюджетов от безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в I полугодии 2009 года сократились почти на 6 %, а доля безвозмездных поступлений возросла с 58,4 до 61 процента;

- поступающие только в местные бюджеты доходы от земельного налога и налога на имущество физических лиц в абсолютном значении невелики и формируют, соответственно, только 3,5 % и 0,2 % доходной части местных бюджетов;

- по прогнозной оценке, доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на увеличение стоимости основных средств в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в среднем по Российской Федерации снизится в 2009 году с 22 до 15 процентов.

3. Анализ качества управления региональными и муниципальными финансами в 2009 году в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований выявил следующие проблемы:

- Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 года «О бюджетной политике в 2009-2011 годах» предусматривается, что при оценке качества управления региональными финансами должна учитываться доля расходов бюджета субъекта Российской Федерации, формируемая в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат. Однако планом мероприятий по реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р, разработка методических рекомендаций по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях намечена только на 2011 год. Доля бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, формируемых в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат, в общем объеме расходов только в 5 субъектах Российской Федерации превышает 80 % и в 16 субъектах Российской Федерации составляет менее 10 процентов;

- методы стимулирования эффективности деятельности органов местного самоуправления применяются недостаточно. Только 31 субъект Российской Федерации выполнил рекомендации пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного само-

управления городских округов и муниципальных районов» о выделении грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Объем средств, направленных на эти цели, определен исходя из финансовых возможностей регионов (от 0,8 млн. рублей в Республике Хакасия до 700,0 млн. рублей в Республике Татарстан);

- субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов предусмотрены в федеральном бюджете на 2009 год в объеме 1781 млн. рублей, или на 25,7 % ниже уровня 2008 года, и до 1 ноября 2009 года субъектам Российской Федерации не перечислялись.

4. Прекращено финансирование Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления на 5 лет раньше намеченного срока, что может негативно сказаться на реализации реформы местного самоуправления.

5. В сложившихся условиях недостаточность бюджетных средств и длительность процедур оформления не позволят муниципальным образованиям завершить разработку документов территориального планирования и правил землепользования и застройки, предусмотренных Градостроительным кодексом, в срок до 1 января 2010 года.

По состоянию на 1 апреля 2009 года документы территориального планирования утверждены только в 4034 муниципальных образованиях, что составляет 17 % их общего числа.

6. В 36 субъектах Российской Федерации в 2009 году требование Градостроительного кодекса в части разработки генеральных планов городских округов и городских поселений не выполнено. В результате с 1 января 2010 года станет невозможным принятие решений органами местного самоуправления о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд и о переводе земель из одной категории в другую.

7. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в полной мере не обеспечивается достоверный учет имущества казны, что ведет к искажению данных сводного финансового баланса Российской Федерации. Так, проверками Счетной палаты в 2009 году установлено: Правительством Чеченской Республики не обеспечена регистрация государственного имущества по уже введенному в эксплуатацию 91 объекту на общую сумму 3810,7 млн. рублей; в двух муниципальных образованиях Амурской области в реестры имущества не внесен 31 объект балансовой стоимостью 1461,9 млн. рублей; в реестре имущества казны города-курорта Сочи с 2008 года числится 351 объект жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, балансовая стоимость которых не определена.

Предложения

Направить аналитическую записку в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН