

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 апреля 2014 года № 23К (969) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации» по итогам 2013 года

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.6.1.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год, пункт 2.5.8.1).

Предмет мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, влияющая на исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Аналитические и отчетные материалы Министерства финансов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Цель мероприятия

Оценка исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (по запросам), органы государственной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, по запросам).

Исследуемый период: 2013 год, при необходимости более ранние периоды.

Сроки проведения мероприятия: с 29 января по 30 апреля 2014 года.

Результаты мероприятия

Исключение рисков несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в результате изменений в разграничении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления - важнейшая задача региональной политики, поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах».

В целях решения указанной задачи приняты и с 2013 года реализуются государственные программы «Региональная политика и федеративные отношения» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 года № 435-р, код 033), «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 года № 376-р, код 036).

Региональная политика реализуется с помощью разносторонней и сложной системы межбюджетных отношений, которая в 2013 году включала предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации 14 видов дотаций, 96 видов субсидий, 25 видов субвенций и 42 вида иных межбюджетных трансфертов.

Вместе с тем значительного результата достигнуто не было. Диспропорции в уровнях развития субъектов Российской Федерации остаются значительными. Ситуация с наполнением доходной базы регионов кардинально не меняется.

В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сокращается. В 2013 году она сократилась по сравнению с 2012 годом на 0,5 % и составила 33,9 % (в 2010 году она составляла 40,8 %, в 2011 году - 36,7 %, в 2012 году - 34,4 процента).

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году отражают тенденцию замедления экономического роста в регионах, а также несбалансированность и неустойчивость исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это говорит о том, что в условиях решения задачи безусловного исполнения положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года назрела необходимость совершенствования сложившейся системы межбюджетных отношений.

Данный отчет является продолжением мониторинга и анализа состояния доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, проведенных по итогам 9 месяцев 2013 года.

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

В отчете применяются следующие сокращения:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации - Бюджетный кодекс;
- Налоговый кодекс Российской Федерации - Налоговый кодекс;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации - Градостроительный кодекс;
- Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» - Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ;
- Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» - Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ;
- Федеральный закон от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» - Федеральный закон от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - Указ № 600.

Перечень законов, нормативных правовых актов и иных документов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, приведен в приложении 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Оценка исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году

Вопрос 1. Проанализировать динамику и структуру доходов и расходов, государственного долга консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

На этапе формирования и обсуждения проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и

2015 годов была официально опубликована прогнозная оценка Минфина России доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 год в объеме 8562,9 млрд. рублей, расходов - 8686,1 млрд. рублей, дефицита - 123,2 млрд. рублей.

При формировании соответствующего проекта на 2014 год указанные доходы оценивались Минфином России в сумме 8592,7 млрд. рублей, расходы - 8786,7 млрд. рублей, дефицит - 194 млрд. рублей.

Доходы, расходы, дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлены в таблице:

	(млрд. руб.)			
	Прогноз на 2012 г.	2012 г.	Прогноз на 2013 г.	2013 г.
Доходы	7682,6	8061,1	8562,9	8161,2
Расходы	7729,5	8340,0	8686,1	8803,2
Дефицит	46,9	278,9	123,2	642,0

1.1. По итогам 2013 года исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сложилось по доходам в сумме 8161,2 млрд. рублей (95 % оценки Минфина России, официально опубликованной на этапе формирования и обсуждения проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов), по расходам - 8803,2 млрд. рублей (100,2 %), дефицит составил 642,0 млрд. рублей, превысив прогнозную оценку в 3,3 раза.

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации приведено в приложении 2 к настоящему отчету.

В IV квартале 2013 года существенных сдвигов в изменении динамики и структуры, сложившейся по итогам 9 месяцев 2013 года (отчет Счетной палаты Российской Федерации утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 15 января 2014 года № 1К (947), пункт 1), не произошло. Наблюдавшееся в течение года заметное снижение темпов роста налоговых доходов при сокращении объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета привело к нарастанию напряженности в сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Динамика и структурные изменения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011-2013 годах приведены в таблице:

	(в % к предыдущему году)		
Темпы роста (снижения) доходов, расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доходы	116,9	105,5	101,2
в том числе:			
налоговые и неналоговые	117,0	109,6	103,2
доля в доходах	76,2	79,2	80,7
из них налоговые	116,7	110,0	102,9
доля в доходах	69,0	71,9	73,1

Темпы роста (снижения) доходов, расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	2011 г.	2012 г.	2013 г.
безвозмездные поступления	117,0	95,0	93,8
доля в доходах	23,1	20,8	19,3
Расходы	115,7	108,7	105,6
Дефицит (-), профицит (+), млрд. руб.	- 34,6	- 278,8	- 642,0

Доходы консолидированных бюджетов регионов в 2013 году увеличились по сравнению с 2012 годом всего на 1,2 % при росте расходов на 5,6 %, при этом в 27 субъектах Российской Федерации указанные доходы сократились (в 2012 году - в 15 субъектах, в 2011 году - в 1 субъекте).

Наибольшее сокращение объемов доходов отмечено в Республике Калмыкия (на 14,6 %), Чеченской Республике (на 16 %), Новгородской области (на 19,2 %), Тюменской области (на 28,4 %). В числе регионов с сократившимися объемами доходов - Вологодская область (на 2,8 %), Кемеровская область (на 6 %), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (на 6,8 процента).

Увеличение доходов отмечено в 55 субъектах Российской Федерации, из них: в Республике Алтай - на 12,9 %, Республике Бурятия - на 10 %, Забайкальском крае - на 10 %, Архангельской области - на 11,5 %, Астраханской области - на 10,9 %, Тульской области - на 12,2 %. В Пензенской области доходы исполнены практически на уровне 2012 года.

С дефицитом исполнены в 2013 году бюджеты 77 регионов (в 2012 году - 67, в 2011 году - 57), из них в 35 регионах дефицит превысил 15 % объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. У 10 субъектов Российской Федерации дефицит превысил 25 %. Наибольший дефицит сложился в Республике Ингушетия (121,9 %) и Республике Тыва (51,9 %), Чукотском автономном округе (74,2 процента). Значительно увеличился дефицит бюджета Тюменской области, который в 2011 году был профицитным, в 2012 году дефицит составил 3,5 % налоговых и неналоговых доходов, в 2013 году - 28,8 %. В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре дефицит в 2012 году составлял 4,5 %, в 2013 году - 19,7 процента.

1.2. Снижение темпов роста доходов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, а также рост потребности социально значимых расходов, в том числе на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, приводит к росту государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации (приложение 3 к настоящему отчету).

Объем государственного долга субъектов Российской Федерации за последние 5 лет увеличился в 2 раза, муниципальных образований - в 2,1 раза.

Государственный долг субъектов Российской Федерации составил: на 1 января 2011 года - 1096,0 млрд. рублей (рост - 7 %); на 1 января 2012 го-

да - 1171,8 млрд. рублей (рост - 15,3 %); на 1 января 2013 года - 1351,4 млрд. рублей (рост - 28,6 процента).

Тенденция роста государственного долга субъектов Российской Федерации в 2013 году сохранилась, по сравнению с началом года он увеличился в 1,3 раза и составил на 1 января 2014 года 1737,5 млрд. рублей (33 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов, в 2011 году - 25,1 %, в 2012 году - 26,1 процента).

Выше 50 % указанное отношение сложилось в 44 регионах, из них:

- превышено 90 % - в 7 регионах (Республика Карелия - 90,7 % и Республика Марий Эл - 90,1 %, Краснодарский край - 90,4 %, Костромская область - 96,1 %, Псковская область - 92,8 %, Рязанская область - 96 %, Смоленская область - 97,3 %);

- превышено 100 % - в 7 регионах (Республика Мордовия - 172,1 %, Республика Северная Осетия - Алания - 103,2 %, Республика Ингушетия - 108 %, Белгородская область - 110,3 %, Вологодская область - 106,5 %, Саратовская область - 102,3 %, Чукотский автономный округ - 123 процента).

Рост долговых обязательств отмечен в 75 субъектах Российской Федерации. Более чем в 2 раза они увеличились в Республике Ингушетия (в 2,5 раза), Приморском крае (в 19,7 раза), Владимирской области (в 2,1 раза), Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (в 5,3 раза), Ямало-Ненецком (в 2,8 раза) и Чукотском (в 2,7 раза) автономных округах.

Возрастающая долговая зависимость субъектов Российской Федерации вызывает беспокойство. Так, государственный долг Архангельской области на конец 2013 года сложился в сумме 28,6 млрд. рублей (с увеличением в 1,2 раза). По оценке области, в 2014 году он может увеличиться еще в 1,3 раза, а к концу 2016 года его рост прогнозируется в 2 раза. Государственный долг Сахалинской области увеличился в 1,6 раза и составил 4,4 млрд. рублей.

Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации, в целом увеличился по сравнению с началом года на 17,7 % и составил 288,9 млрд. рублей.

В структуре долговых обязательств субъектов Российской Федерации наибольший удельный вес составляют кредиты, полученные от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (39,8 %), бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (27,1 %), государственные ценные бумаги субъекта Российской Федерации (25,9 процента).

Необходимо отметить увеличение доли кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (с 32,6 % по состоянию на 1 января 2013 года до 39,8 % по состоянию на

1 января 2014 года), что обуславливает в дальнейшем возникновение значительных расходов по их обслуживанию. В отдельных регионах доля данных кредитов значительно выше. Так, в структуре государственного долга Сахалинской области по состоянию на 1 января 2014 года кредиты, полученные в валюте Российской Федерации от кредитных организаций, составили 78,7 %, бюджетные кредиты - 21,3 процента.

Сумма заимствований в коммерческих банках по отношению к 2012 году возросла почти в 2 раза (с 396,0 млрд. рублей в 2012 году до 674,2 млрд. рублей в 2013 году). Следует отметить, что в IV квартале 2013 года в ОАО «Сбербанк России» субъектами Российской Федерации были осуществлены заимствования в сумме 290,2 млрд. рублей, что составило 43 % общей суммы привлечений за 2013 год, в том числе в декабре 2013 года кредиты предоставлены 63 субъектам Российской Федерации на финансирование дефицита и погашение долговых обязательств на сумму 221,3 млрд. рублей, из них краткосрочные (до года) - 80,2 млрд. рублей по ставкам 7,28-10,84 % годовых; среднесрочные (от 1 года до 5 лет) - 128,6 млрд. рублей по ставкам от 7,66 до 11,3 % годовых; долгосрочные (свыше 5 лет) - 12,5 млрд. рублей по ставкам от 8,5 до 9,15 % годовых. Средневзвешенная ставка составила 8,34 % годовых.

Наиболее крупные заемщики: Московская область - 27,8 млрд. рублей (12,6 % всех привлеченных кредитов), Краснодарский край - 14,9 млрд. рублей (6,7 %), Свердловская область - 11,8 млрд. рублей (5,3 %), Тверская область - 10 млрд. рублей (4,5 %) и Ханты-Мансийский автономный округ - Югра - 8,5 млрд. рублей (3,8 процента).

В заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов Счетная палата Российской Федерации указывала на сохраняющиеся риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств, и вероятность увеличения в структуре их государственного долга более дорогих заимствований у кредитных организаций и увеличения расходов на их обслуживание.

В 2013 году расходы на обслуживание государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации увеличились по сравнению с 2012 годом на 22,2 % и составили 91,2 млрд. рублей, или 1,4 % налоговых и неналоговых доходов (в 2012 году - 1,2 %). Превышена средняя доля в 44 регионах, в том числе в 11 субъектах превышение составило 4 % и более (Республика Марий Эл - 5,4 %, Республика Мордовия - 5,4 %, Астраханская область - 4,9 %, Саратовская область - 4,9 %, Костромская область - 4,4 %, Вологодская область - 4,4 %, Республика Карелия - 4,3 %, Удмуртская Республика - 4,3 %, Республика Северная

Осетия - Алания - 4,2 %, Волгоградская область - 4,1 %, Рязанская область - 4,0 процента).

У субъектов Российской Федерации практически отсутствуют источники погашения долговых обязательств. Многие субъекты Российской Федерации для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года используют кредитные ресурсы.

Например, в Томской области на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года 75 % необходимого объема средств предусмотрено за счет увеличения дефицита бюджета и государственного долга. Источники для полного обеспечения указов, в том числе на увеличение фондов оплаты труда в 2014-2017 годах, в регионе отсутствуют.

1.3. В 2013 году продолжилась практика активного привлечения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов. Их удельный вес в общем объеме государственного долга субъектов Российской Федерации снизился с 31,4 % по состоянию на 1 января 2013 года до 27,1 % по состоянию на 1 января 2014 года. Информация о движении бюджетных кредитов приведена в приложении 4 к настоящему отчету.

Бюджетные кредиты из федерального бюджета на 1 января 2014 года предоставлены бюджетам 64 субъектов Российской Федерации в объеме 131,6 млрд. рублей, в том числе: для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации - 121,5 млрд. рублей; для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, - 5,6 млрд. рублей; на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений в субъектах Российской Федерации - 4,5 млрд. рублей.

В 2013 году сохраняется тенденция увеличения первоначально запланированного федеральным законом о бюджете объема бюджетных кредитов. Так, Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ объем бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации был утвержден в сумме 75,0 млрд. рублей. Затем Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» их объем был увеличен до 107 млрд. рублей, а Федеральным законом от 2 декабря 2013 года № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусмотрено увеличение бюджетных кредитов до 157,0 млрд. рублей (в 2,1 раза).

По состоянию на 1 января 2014 года в федеральный бюджет субъектами Российской Федерации возвращены бюджетные кредиты в объеме 88,5 млрд. рублей.

Остаток бюджетных кредитов на 1 января 2014 года вырос по сравнению с началом года на 10,4 % и составил 457,2 млрд. рублей (сложился в 80 регионах). Наибольший объем остатков бюджетных кредитов сложился в Республике Татарстан (67,1 млрд. рублей), Краснодарском крае (50,6 млрд. рублей), Московской области (30,1 млрд. рублей) и Саратовской области (21,3 млрд. рублей).

Увеличение объема бюджетных кредитов вызвано необходимостью рефинансирования ранее полученных из федерального бюджета бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации для частичного покрытия их дефицитов, срок погашения которых наступит в декабре 2013 года, а также в связи со снижением поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации, в том числе по налогу на прибыль организаций.

1.4. В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации наибольший удельный вес принадлежит налоговым и неналоговым доходам (80,7 процента).

По сравнению с соответствующим периодом 2012 года их объем увеличился на 3,2 % и составил 6585,8 млрд. рублей.

Более чем на 90 % за счет налоговых и неналоговых поступлений формируют свои доходы Свердловская область (90,8 %), г. Москва (97 %), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (96,2 процента).

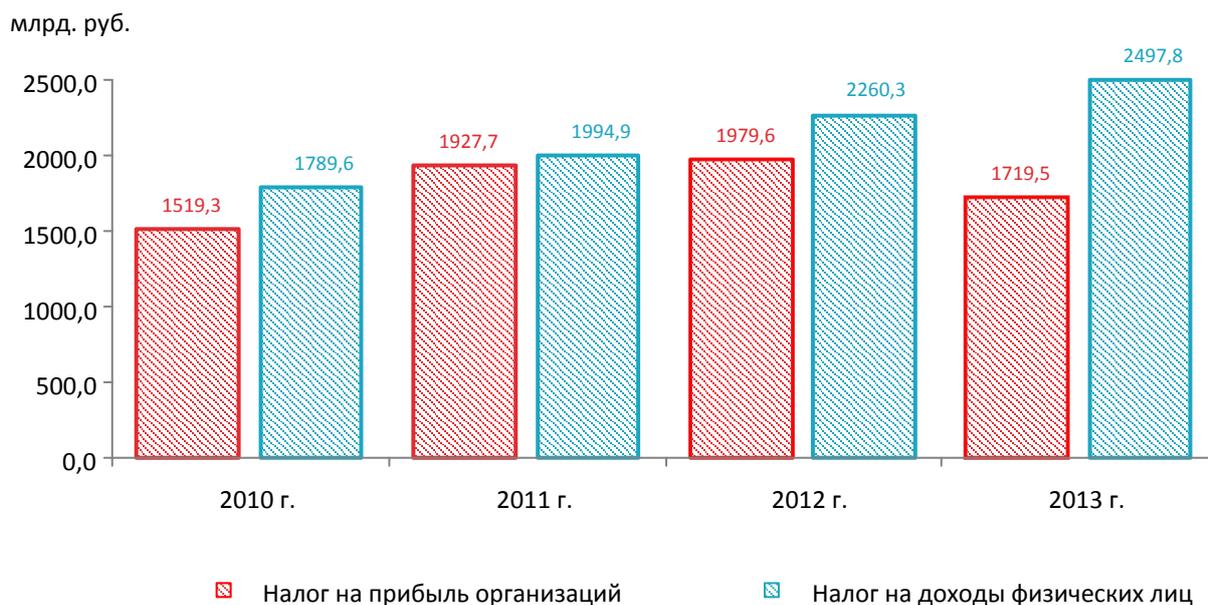
1.4.1. Налоговые доходы - основа формирования доходов консолидированных бюджетов регионов, на их долю приходится 73,1 % доходов консолидированных бюджетов регионов (в 2011 году - 69 %, в 2012 году - 71,9 %). Темпы роста налоговых доходов, их удельные веса в составе доходов консолидированных бюджетов регионов, а также поступления налога на прибыль организаций в разрезе субъектов Российской Федерации отражены в приложении 5 к настоящему отчету.

Выше среднего показателя по стране доля налоговых доходов в 30 субъектах Российской Федерации. Наибольшие значения - в Пермском крае (83,5 %), Московской (81,3 %), Самарской (82,2 %), Свердловской (83 %), Тюменской (83,4 %) и Ярославской (80,6 %) областях, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (88,2 %), городах Москве (86,3 %) и Санкт-Петербурге (80 %). Наименьшие значения - в Республике Алтай (24,3 %), Республике Дагестан (28,2 %), Республике Ингушетия (14,2 %), Карачаево-Черкесской Республике (29,7 %), Республике Тыва (21,6 %), Чеченской Республике (18,2 процента).

На фоне структурных сдвигов в сторону увеличения доли налоговых доходов в объеме доходов консолидированных бюджетов регионов в 2013 году наблюдается устойчивое сокращение темпов их роста:

	2011 г.			2012 г.			2013 г.		
	млрд. руб.	в % к 2010 г.	в % к налог. доходам	млрд. руб.	в % к 2011 г.	в % к налог. доходам	млрд. руб.	в % к 2012 г.	в % к налог. доходам
Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	5271,4	116,7	100,0	5798,3	110,0	100,0	5964,4	102,9	100,0
из них налог на:									
прибыль организаций	1927,7	126,9	36,6	1979,6	102,7	34,1	1719,5	86,9	28,8
доходы физических лиц	1994,9	111,5	37,8	2260,3	113,3	39,0	2497,8	110,5	41,9

Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации складываются в основном за счет поступлений налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. При этом наблюдается тенденция снижения в налоговых доходах доли налога на прибыль организаций и увеличение доли налога на доходы физических лиц (далее - НДФЛ).



В 2013 году по сравнению с 2012 годом значительно снизились поступления налога на прибыль организаций (на 13,1 %). Сокращение произошло в 66 субъектах Российской Федерации, из них в 10 регионах - на 30 и более процентов.

Основной причиной снижения поступлений налога на прибыль организаций стало замедление темпов роста экономики и снижение объемов прибыли прибыльных организаций. Индекс промышленного производства в 2013 году по сравнению с 2012 годом составил 100,3 % (в 2012 году -

102,6 %). Индекс физического объема ВВП относительно 2012 года составил 101,3 % (в 2012 году - 103,4 процента).

Наиболее значительно поступления от налога на прибыль организаций сократились в Республике Ингушетия (на 48,4 %), Республике Карелия (на 58,3 %), в Вологодской области (на 45,5 %), Камчатском крае (на 37,5 %), Чукотском (на 57,8 %) и Ямало-Ненецком (на 41,1 %) автономных округах.

Другим фактором снижения поступлений явилось изменение налогового законодательства в части формирования консолидированных групп налогоплательщиков (далее - КГН), по которым, по предварительной оценке ФНС России, в 2013 году поступило налога на прибыль организаций на 21,2 млрд. рублей меньше, чем если бы они были самостоятельными. Недополучили доходы 23 региона в сумме около 65,2 млрд. рублей, увеличились доходы у 60 регионов на сумму 44,0 млрд. рублей. Одновременно произошло территориальное перераспределение налога.

Поступление налога на прибыль, зачисляемого в консолидированный бюджет г. Москвы, снизилось на 29,5 %, Красноярского края - на 22,2 %; поступления в бюджет Астраханской области увеличилось в 4,1 раза, Липецкой области - в 3,6 раза.

Регионы отмечают снижение спроса на продукцию крупных налогоплательщиков, рост себестоимости товаров (работ, услуг) вследствие повышения тарифов на энергоресурсы, применения «амортизационной премии» при определении налоговой базы.

Основными причинами снижения поступления налога на прибыль, зачисляемого в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, после вступления в силу Федерального закона от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ являются:

- суммирование прибыли одних компаний и убытков других внутри КГН, что снижает размер налога;

- переток прибыли в регионы с пониженными региональными ставками налога на прибыль, так как в этих регионах находятся имущество и производство. В результате доля прибыли, приходящаяся на этот субъект Российской Федерации, увеличивается.

Минфин России осуществляет компенсацию снижения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных со снижением поступлений налога на прибыль от деятельности КГН (письма от 12 ноября 2013 года № 01-02-01/03-48283 и от 12 февраля 2014 года № 06-01-16/6134). Подходы одобрены на заседании трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений 3 декабря 2013 года. Однако эти меры не носят системного характера и их предоставление непрозрачно. Компенсация осуществлялась в составе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, методика

расчета отсутствует, и в качестве обоснования в распоряжениях Правительства Российской Федерации этот фактор не фигурирует.

Поступления доходов от уплаты НДФЛ в 2013 году увеличились на 10,5 % (в 2012 году - на 13,3 %). Увеличение сложилось во всех субъектах Российской Федерации, за исключением Республики Калмыкия, где снижение составило 53,5 % в связи с поступлением в 2012 году разового крупного платежа.

Рост поступлений налога на доходы физических лиц обеспечивается в основном за счет роста в указанный период среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (112,3 % к 2012 году).

Сокращение поступлений по налогу на прибыль организаций, а также проведение налоговыми органами верификации баз данных налоговых органов и органов Росреестра привели к изменениям в структуре налоговых доходов и повышению в них доли региональных и местных налогов (налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, транспортного налога, земельного налога и налога на имущество физических лиц). По сравнению с 2012 годом она увеличилась на 1,6 процентного пункта и составила 15,1 %. Общая сумма указанных поступлений составила 900,5 млрд. рублей, из них 615,1 млрд. рублей (68,3 %) - поступления по налогу на имущество организаций. По сравнению с 2012 годом объем поступлений по данной группе налогов увеличился на 14,3 % (в 2012 году - на 15,8 %). Поступления от региональных и местных налогов в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в приложении 6 к настоящему отчету.

Поступления по налогу на имущество физических лиц увеличились на 26,4 %, по налогу на имущество организаций - на 14,7 %, транспортному налогу - на 17,7 %, земельному налогу - на 11 процентов.

Наиболее значительна доля указанных доходов в налоговых доходах в Вологодской области (24,9 %), Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (24,9 %) и Ямало-Ненецком автономном округе (33,5 процента).

Контрольное мероприятие Счетной палаты Российской Федерации, проведенное в 2013 году в Сахалинской области, показало снижение поступлений по налогу на имущество организаций на 19 %, что связано с сокращением налоговой базы в результате снятия с налогового учета в Сахалинской области движимого имущества ОАО «Газпром» (морские суда) и их перерегистрацией на территории Мурманской области.

1.4.2. Неналоговые доходы в 2013 году увеличились на 6,4 % и составили 621,3 млрд. рублей. Их доля в объеме доходов консолидированных бюджетов регионов также увеличилась на 0,4 % и составила 7,6 %. По сравнению с соответствующим периодом 2012 года их объемы сократились в 24 регионах.

Наибольшая доля неналоговых доходов в доходах консолидированных бюджетов сложилась в Кемеровской (13,3 %) и Сахалинской (23,8 %) областях, Чукотском автономном округе (24 процента).

Основной объем неналоговых доходов сформировался за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (48,6 %), а также доходов от продажи материальных и нематериальных активов (22,3 процента).

1.4.3. Объем безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации ежегодно сокращается. В 2013 году он сократился по сравнению с 2012 годом на 6,2 % и составил 1575,4 млрд. рублей. Удельный вес безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 19,3 % (в 2011 году - 23,1 %, в 2012 году - 20,8 процента).

В структуре безвозмездных поступлений основная доля (1513,8 млрд. рублей, или 96,1 %) принадлежит безвозмездным поступлениям от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а, в свою очередь, в их объемах - межбюджетным трансфертам из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (1487,95 млрд. рублей, или 98,3 процента).

1.5. При общем увеличении расходов консолидированных бюджетов регионов на 5,6 % их сокращение отмечено в 9 субъектах Российской Федерации, в том числе: в Республике Мордовия (на 7 %), Республике Татарстан (на 2,2 %), Чеченской Республике (на 15,3 %), Краснодарском крае (на 3,1 %), Волгоградской области (на 0,6 %), Кемеровской области (на 0,3 %), Тюменской области (на 12,7 %), Ямало-Ненецком автономном округе (на 4,8 %), г. Москве (на 0,4 процента).

В 61 регионе темп роста расходов превысил темп роста в целом по стране.

1.5.1. Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе разделов и подразделов бюджетной классификации расходов в 2013 году приведена в таблице:

Разделы классификации расходов бюджетов	Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	В % к 2012 г.	Доля в расходах, %
0100 Общегосударственные вопросы	545,8	107,4	6,2
0200 Национальная оборона	4,4	109,3	0,05
0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	106,6	112,7	1,2
0400 Национальная экономика	1730,2	107,6	19,7
0500 Жилищно-коммунальное хозяйство	900,9	102,4	10,2
0600 Охрана окружающей среды	24,8	113,6	0,3
0700 Образование	2332,3	114,0	26,5
0800 Культура и кинематография	288,0	112,0	3,3
0900 Здравоохранение	1250,8	92,1	14,2
1000 Социальная политика	1312,3	103,0	14,9
1100 Физическая культура и спорт	170,7	109,3	2,0

Разделы классификации расходов бюджетов	Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.	В % к 2012 г.	Доля в расходах, %
1200 Средства массовой информации	40,5	105,8	0,5
1300 Обслуживание государственного и муниципального долга	91,2	122,2	1,0
1400 Межбюджетные трансферты	4,8	24,6	0,06

Динамика изменения расходов в разрезе субъектов Российской Федерации приведена в приложении 7 к настоящему отчету.

Анализ расходов показывает значительный рост расходов на обслуживание государственного долга, образование и культуру и кинематографию. Сократились расходы по разделу 0900 «Здравоохранение».

В структуре расходов наибольший удельный вес приходится на расходы по разделу 0700 «Образование» и по разделу 0400 «Национальная экономика».

Расходы по разделу 0400 «Национальная экономика» в целом увеличились на 7,6 % (рост в 63 субъектах Российской Федерации).

Вместе с тем анализ показывает, что указанный рост в большинстве регионов произошел в значительной степени за счет роста расходов на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда, на безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям и на безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных организаций. Расходы на увеличение стоимости основных средств в составе раздела уменьшились на 15,6 %. Снижение отмечено в 48 субъектах Российской Федерации, из них: в Республике Коми - на 61,4 %, в Республике Татарстан - на 53 %, в Ямало-Ненецком автономном округе - на 78 процентов.

Наибольшее увеличение расходов отмечено по разделу 0700 «Образование». Значительное увеличение указанных расходов отмечено: в Республике Калмыкия - на 26 %, в Республике Северная Осетия - Алания - на 29,3 %, в Республике Дагестан - на 27,5 %, в Кабардино-Балкарской Республике - на 27,8 %, в Московской области - на 26,7 %, в Астраханской области - на 32 % и в Сахалинской области - на 29,8 процента.

Вопрос 2. Проанализировать полноту, своевременность предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их исполнение

Система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2013 году включает 14 видов дотаций, 96 видов субсидий, 25 видов субвенций и 42 вида иных межбюджетных трансфертов.

Объем межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований из федерального бюджета, по оперативным данным субъектов Российской Федерации, увеличился по сравнению с 2012 годом на 3,3 % и составил по состоянию на 1 января 2014 года 1487,95 млрд. рублей. Исполнение составило 105 % объема, утвержденного Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ, и 99 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

Изменения объемов межбюджетных трансфертов в 2013 году и их структура приведены в таблице:

	Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ, млрд. руб.		Сводная бюджетная роспись, млрд. руб.			Исполнено			Удельный вес в общем объеме межбюджетных трансфертов (факт), %
	первоначально утвержденный	с учетом изменений	всего	(+, -) к первоначальному утвержденному закону	(+, -) к закону с изменениями	млрд. руб.	в % к росписи	в % к 2012 г.	
Межбюджетные трансферты, всего	1300,4	1417,2	1502,6	202,2	85,4	1487,9	99,0	103,3	100,0
в том числе:									
дотации	602,0	617,4	609,6	7,6	-7,8	609,1	99,9	116,3	40,9
субсидии	385,6	501,0	525,8	140,2	24,8	515,6	98,1	90,3	34,7
субвенции	257,3	237,4	277,2	19,9	39,8	273,7	98,7	96,3	18,4
иные	55,5	61,4	90,0	34,5	28,6	89,5	99,4	146,5	6,0

В течение 2013 года в результате принятых решений по изменению бюджетных ассигнований объем межбюджетных трансфертов, предусмотренных сводной бюджетной росписью, увеличился по сравнению с бюджетными ассигнованиями, предусмотренными Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ (с изменениями), на 6 %, в том числе: объем субсидий - на 5 %, субвенций - на 16,8 %, иных межбюджетных трансфертов - на 46,6 %. Объем дотаций снижен на 7,8 млрд. рублей (на 1,3 процента).

Полнота и своевременность предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектам Российской Федерации приведена в приложениях 8-12 к настоящему отчету.

2.1. На выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и обеспечение их сбалансированности направлено в форме дотаций 609,1 млрд. рублей, или на 16,3 % больше по сравнению с 2012 годом. Исполнение составило 99,9 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

В общем объеме межбюджетных трансфертов доля дотаций увеличилась по сравнению с 2012 годом на 4,5 % и составила 40,9 %. При этом в 6 регионах на их долю пришлось более 70 % объема предоставленных межбюджетных трансфертов (в Республике Дагестан - 76,4 %, Республике Саха (Якутия) - 82,3 %, Республике Тыва - 74,2 %, Чеченской Республике - 83 %, Камчатском крае - 86,5 % и Магаданской области - 70,4 процента).

2.1.1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации перечислены 73 субъектам Российской Федерации (в 2012 году - 72) в полном объеме (418,8 млрд. рублей), что составляет 68,7 % всех дотаций и 27,9 % всех межбюджетных трансфертов.

Распределение дотации осуществляется в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670), в которую практически ежегодно вносятся изменения.

На фоне общего увеличения планируемых объемов указанной дотации на индекс инфляции и их исполнения в полном объеме на протяжении ряда лет отмечается сокращение объемов указанной дотации у значительного числа регионов.

2.1.2. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов перечислены в объеме 177,8 млрд. рублей, или 99,8 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

По всем целевым статьям, за исключением дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов по целевой статье 5170205, распределяемой на основании отдельных поручений и указаний Президента Российской Федерации и (или) поручений Председателя Правительства Российской Федерации, бюджетные ассигнования перечислены субъектам Российской Федерации в полном объеме.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов по целевой статье 5170205 субъекты Российской Федерации получили в сумме 58,6 млрд. рублей, или 99,3 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью. По сравнению с первоначально утвержденными бюджетными ассигнованиями на 2013 год их объем увеличен в 1,5 раза.

Указанная дотация (5170205) была распределена 8 распоряжениями Правительства Российской Федерации, из которых 4 распоряжениями распределены средства дополнительной финансовой помощи на реализацию мер по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области. Фактическое предоставление средств уточнялось на основании представленных в Минфин России сводных данных о пострадавших гражданах и соответствующих документов, предусмотренных распоряжениями, в связи с чем сложилось фактическое неисполнение по указанной дотации.

2.2. Для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления межбюджетные трансферты в форме субсидий предоставлены в объеме 515,6 млрд. рублей (98,1 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью),

при этом в I квартале 2013 года регионам было перечислено 9,5 % предусмотренного объема субсидий, во II квартале - 17,5 %, в III квартале - 34,4 % и в IV квартале - 38,6 %. В декабре перечислено 118,4 млрд. рублей, или 23 % объема перечисленных в 2013 году субсидий.

Расходы федерального бюджета по предоставлению субсидий по сравнению с перечислениями за 2012 год снизились на 9,7 %. Удельный вес субсидий в объеме межбюджетных трансфертов также сократился на 4,9 % и составил 34,7 процента.

2.2.1. Субсидии на реализацию федеральных целевых программ (далее - ФЦП) за 2013 год перечислены субъектам Российской Федерации в объеме 144,5 млрд. рублей (94,5 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью).

Софинансирование в форме субсидий из федерального бюджета по ФЦП «Чистая вода» на 2011-2017 годы¹ составило 89,4 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью, по ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)»² - 85,4 %, по ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»³ - 96,4 %, по государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы - 93,7 процента.

В соответствии с внесением изменений в сводную бюджетную роспись предусмотрены бюджетные ассигнования на строительство и эксплуатацию на платной основе мостовых переходов через р. Кама и р. Буй у города Камбарка на автомобильной дороге Ижевск - Сарапул - Камбарка - граница Республики Башкортостан в Удмуртской Республике в объеме 1,97 млрд. рублей, которые в полном объеме перечислены в бюджет Удмуртской Республики.

2.2.2. Софинансирование из федерального бюджета объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объектов капитального строительства собственности муниципальных образований) в рамках бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы, осуществлено в объеме 22,25 млрд. рублей (98,8 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью).

2.3. На осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных пол-

¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1092 «О федеральной целевой программе «Чистая вода» на 2011-2017 годы».

² Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848 «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)».

³ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 года № 480 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года».

номочий Российской Федерации в 2013 году в регионы направлены субвенции в сумме 273,7 млрд. рублей, или 98,7 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью. Удельный вес субвенций в объеме межбюджетных трансфертов составляет 19,7 % (в 2012 году - 18,4 процента).

По сравнению с 2012 годом объем предоставленных субъектам Российской Федерации субвенций сократился на 3,7 %, что в основном было связано с завершением мероприятий по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет после 1 марта 2005 года, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов».

Средства субвенций перечислены в 2013 году регионам в полном объеме, за исключением субвенций, предоставление которых носит заявочный характер. Например, финансирование мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России» (96,9 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью), выплата единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (94,4 %), государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений (98,7 %) и некоторые другие.

2.4. Иные межбюджетные трансферты перечислены из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 89,5 млрд. рублей (99,4 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью). Перечисление иных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2012 годом увеличилось на 46,5 %. Их удельный вес составил 6 % в объеме межбюджетных трансфертов.

Увеличение иных межбюджетных трансфертов вызвано в основном предоставлением в соответствии с бюджетной росписью средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (13,9 млрд. рублей, или 50 % общего увеличения).

Значительно ниже предусмотренных на 2013 год средств направлено иных межбюджетных трансфертов на единовременные денежные компенсации реабилитированным лицам (0,5 млн. рублей, или 0,1 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью) и на единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава» (30,2 %). Указанные средства были предусмотрены в федеральном бюджете на уровне 2012 года и в 2013 году финансировались на основании списков, представляемых субъектами Российской Федерации.

На поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации иные межбюджетные трансферты перечислены в полном объеме (576,7 млн. рублей).

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» в целях дополнительного стимулирования деятельности субъектов Российской Федерации по наращиванию регионального налогового потенциала Правительству Российской Федерации было указано на необходимость предусматривать в федеральном бюджете дотации на указанные цели в размере не менее 10 млрд. рублей ежегодно. Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ были предусмотрены иные межбюджетные трансферты в объеме 5,3 млрд. рублей (первоначально 1,0 млрд. рублей), которые в полном объеме перечислены в бюджеты субъектов Российской Федерации.

2.5. Сбалансированность консолидированных бюджетов регионов во многом зависит от равномерного поступления доходов.

Поступление доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в течение 2013 года приведено в таблице:

(в % к объему 2013 г.)

	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	21,3	24,0	24,4	30,4
в том числе:				
налоговые и неналоговые	21,5	24,6	24,0	29,9
безвозмездные поступления	20,2	21,6	25,9	32,3

На фоне относительно равномерного поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в отчетном периоде сохранилась тенденция распределения и предоставления межбюджетных трансфертов, особенно целевых межбюджетных трансфертов в виде субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в конце финансового года, что негативно влияло на исполнение расходных обязательств.

2.5.1. Более 13 % (163,9 млрд. рублей) предусмотренных средств дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов было распределено в декабре 2013 года в соответствии с 25 постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Средства дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (по целевой статье 5170205) в декабре 2013 года были распределены на сумму 15,5 млрд. рублей, или 26,2 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью по этой статье (распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2013 года № 2402-р, от 18 декабря 2013 года № 2403-р и от 26 декабря 2013 года № 2540-р).

Перечислено в декабре 2013 года 40,1 млрд. рублей дотации, или 68,4 % перечисленных средств.

Средства субсидий распределены в декабре отчетного года на сумму 142,7 млрд. рублей, или 27,1 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью. Средства распределены на основании 2 постановлений и 16 распоряжений Правительства Российской Федерации, из них на основании:

- постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 года № 1253 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию перекрестного субсидирования в электроэнергетике в части компенсации последствий в связи с прекращением передачи в аренду территориальным сетевым организациям объектов электросетевого хозяйства, относящихся к единой национальной (общероссийской) электрической сети, и распределения субсидий из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию перекрестного субсидирования в электроэнергетике» в объеме 2,5 млрд. рублей, в том числе: Амурской области - 2,0 млрд. рублей и Еврейской автономной области - 0,5 млрд. рублей. На 1 января 2014 года данные субсидии перечислены в полном объеме;

- постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 года № 1252 «Об утверждении Правил предоставления в 2013 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике и распределения субсидий из федерального бюджета, предоставляемых в 2013 году бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике» в объеме 0,93 млрд. рублей и полностью перечислены в бюджет Чукотского автономного округа;

- распоряжений Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2013 года № 2431-р, № 2432-р, № 2433-р, № 2434-р, № 2435-р, № 2436-р, № 2437-р, № 2438-р, № 2439-р, № 2443-р, № 2444-р, которыми осуществлено распределение ряда субсидий в рамках государственной поддержки сельского хозяйства на общую сумму 56,0 млрд. рублей;

- распоряжения Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года № 2380-р, которым в рамках ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» утверждено распределение субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования, имеющих общегосударственное

или межрегиональное значение, предусмотренных подпрограммой «Автомобильные дороги», в том числе в 2013 году - в объеме 33,36 млрд. рублей.

Кроме того, на своевременное предоставление межбюджетных трансфертов оказывает влияние длительный процесс заключения соглашений с регионами.

По информации г. Москвы, в связи с поздними сроками принятия нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации о предоставлении межбюджетных трансфертов, а также задержкой подписания соглашений об их предоставлении в 2012 году более 30 % средств поступило в последние дни финансового года.

По информации Республики Башкортостан, в 2013 году в сфере здравоохранения освоение субсидий и субвенций, полученных из федерального бюджета, составило 72,2 %, что обусловлено поступлением почти 28 % объема федеральных средств в декабре 2013 года.

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

Средства федерального бюджета в объеме 4,0 млрд. рублей (22,4 % объема полученных регионами средств на развитие малого и среднего предпринимательства) поступили в бюджеты регионов в октябре-декабре 2013 года, в том числе весь объем распределенных средств получили в указанный период Кабардино-Балкарская Республика (ноябрь 2013 года), Оренбургская область (ноябрь 2013 года), Самарская область (декабрь 2013 года), Ненецкий автономный округ (ноябрь 2013 года).

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

Так, на заседании конкурсной комиссии по отбору субъектов Российской Федерации для предоставления в 2013 году субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках государственной поддержки малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации, которое состоялось 17 июня 2013 года (протокол № 3), были приняты решения по распределению бюджетных ассигнований по целевой статье 3450100 (субсидии

на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства) на сумму 4,9 млрд. рублей. Отдельные субъекты Российской Федерации получили распределенные средства в октябре-декабре 2013 года (например, Красноярский край - в октябре и декабре, Ненецкий автономный округ - в декабре).

Тенденция позднего предоставления средств сохраняется и в 2014 году.

Заключение договоров и соглашений сроком на 1 год не увязано с формированием бюджетов на трехлетний период.

Средства иных межбюджетных трансфертов распределены в декабре 2013 года на сумму 5,7 млрд. рублей, или 6 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью. Средства распределены на основании 4 распоряжений Правительства Российской Федерации, их них на сумму 5,3 млрд. рублей - гранты, предоставляемые в 2013 году бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в форме межбюджетных трансфертов в целях поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 года № 2459-р). Указанные средства перечислены полностью.

2.6. Позднее распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации и ненадлежащий контроль главных распорядителей средств федерального бюджета за использованием межбюджетных трансфертов, направляемых регионам, оказывают негативное влияние на качество исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и приводят к образованию значительных сумм остатков средств федерального бюджета.

По состоянию на 1 января 2014 года на счетах субъектов Российской Федерации остатки межбюджетных трансфертов составили 200,3 млрд. рублей.

При этом на счетах 11 субъектов Российской Федерации находились неиспользованные субсидии (субвенции) в сумме 106,5 млрд. рублей, или более половины общего объема остатков. Значительная доля остатков субсидий и субвенций по состоянию на 1 января 2014 года приходится на следующие субъекты Российской Федерации: Московская область (16,9 %), г. Москва (9,5 %), Хабаровский край (4,6 %), Краснодарский край (4,1 %). При этом у 53 субъектов Российской Федерации указанные остатки по состоянию на 1 января 2014 года составляли более чем по 1 млрд. рублей.

По данным Федерального казначейства, по состоянию на 1 марта 2014 года доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата бюджетами бюджетной системы Российской Федерации остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов прошлых лет, имеющих целевое назначение, составили 44,7 млрд. рублей.

Значительные остатки приходится на целевые статьи расходов 1810399 «Реализация мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» (43,6 млрд. рублей, или более чем пятая часть всех остатков), 1460299 «Реализация мероприятий по экономическому и социальному развитию Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (13,1 млрд. рублей), 5054600 «Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (12,9 млрд. рублей), 1020101 «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации» (11,9 млрд. рублей).

Расходные расписания по ЦСР 1810399 «Реализация мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» в сумме 5,4 млрд. рублей сформированы с датой зачисления 25 декабря 2013 года, по ЦСР 5054600 «Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан» на общую сумму 23,7 млрд. рублей сформированы в IV квартале (октябрь, ноябрь) 2013 года.

При этом необходимо отметить значительное увеличение сумм остатков, подлежащих возврату в федеральный бюджет:

(млрд. руб.)

	По состоянию на 1 января		
	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Остатки межбюджетных трансфертов на счетах субъектов Российской Федерации	165,9	242,5	200,3
из них подлежащие возврату в федеральный бюджет	47,5	75,5	200,2

Сумма, подлежащая возврату, составила на 1 января 2014 года 200,2 млрд. рублей. Для сравнения - почти 50 % дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

2.6.1. В целях сокращения остатков средств целевых межбюджетных трансфертов в 2013 году Минфином России проводилась работа по подготовке к внедрению с 2014 года новых механизмов: предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и механизма «бюджетного аккредитива».

2.6.1.1. В целях создания инструментов для поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» в Бюджетный кодекс введена статья 93.6 «Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)».

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) предоставляет-

ся Российской Федерацией субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) за счет остатка средств на едином счете федерального бюджета.

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) предоставляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в размере, не превышающем 1/12 утвержденного законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, на срок, не превышающий 30 дней, при условии его возврата не позднее 25 ноября текущего финансового года.

Бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) предоставляется субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) на основании договора, заключаемого территориальным органом Федерального казначейства с субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), в порядке и по форме, которые установлены Министерством финансов Российской Федерации, с взиманием платы за пользование им по ставке, установленной федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

По информации Минфина России, в целях реализации указанного механизма приняты следующие нормативные правовые акты:

- постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 года № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)»;

- приказ Минфина России от 26 июля 2013 года № 73н «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)»;

- приказ Минфина России от 26 июля 2013 года № 74н «О порядке заключения и форме Договора о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)».

Предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в 2013 году не осуществлялось.

Субъекты Российской Федерации наряду с положительной оценкой данного механизма высказывают и некоторые предложения по его совершенствованию.

К положительным сторонам механизма регионы относят, прежде всего, более низкую по сравнению с кредитами коммерческих банков плату за пользование бюджетным кредитом (одна четвертая ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации), что позволит сокращать расходы на обслуживание государственного долга, повысить эффективность бюджетной политики, снизить риски при исполнении бюджета, более гибко управлять ликвидностью бюджета (Республика Карелия, Республика Дагестан, Забайкальский край, Краснодарский край, Хабаровский край, Архангельская область, Вологодская область, Костромская область, Курская область, Мурманская область, Самарская область, Тульская область и другие).

По оценке Мурманской области, предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в течение 2014 года позволит сэкономить бюджетные средства на обслуживание государственного долга в объеме до 90 млн. рублей, по оценке Архангельской области (при условии предоставления области максимально возможных объемов и сроков кредитования на оставшийся период до конца года) - порядка 161 млн. рублей. По оценке Республики Мордовия, стоимость обслуживания бюджетного кредита в 4,5 раза меньше стоимости обслуживания аналогичной суммы банковских кредитов на аналогичный срок со ставкой не менее 9,5 % годовых.

В качестве другого положительного момента регионы отмечают отсутствие необходимости проведения конкурсных процедур при решении вопроса о предоставлении указанных выше бюджетных кредитов.

Вместе с тем ряд субъектов Российской Федерации считает, что ощутимого влияния в поддержании ликвидности счетов бюджетов данный инструмент может не оказать из-за слишком короткого предельного срока (один месяц) предоставления кредита, что целесообразно его увеличить (Республика Адыгея, Забайкальский край, Пермский край, Вологодская область, Калужская область, Омская область, Рязанская область, Тамбовская область, Томская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и другие). В основном предлагается увеличить предельный срок до 90 дней.

По мнению регионов также было бы целесообразно не взимать плату за пользование такими краткосрочными кредитами или установить нулевую ставку (Рязанская, Тамбовская области), установить ставку не более 1 % (Ставропольский край, Смоленская область).

Среди других проблемных вопросов использования данного механизма регионы отмечают:

- трудоемкий и длительный процесс, предшествующий заключению договора, невозможность досрочного погашения кредита на пополнение остатков средств, ограничение суммы кредита, возможность отказа в случае

отсутствия на едином счете федерального бюджета средств, достаточных для предоставления кредита (Брянская область, Томская область, Челябинская область);

- отсутствие возможности повторного предоставления кредитов в случае наличия обязательств по возврату ранее привлеченного кредита даже при наличии остатка лимита на привлечение кредита, отсутствие возможности досрочного погашения задолженности по бюджетному кредиту и начисленных процентов, в том числе в случае опережающего или сверхпланового поступления доходов в бюджет (Челябинская область).

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал, что многие регионы или заключили в феврале 2014 года договоры на предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств бюджетов, или находятся в процессе их заключения.

2.6.1.2. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р в целях создания инструментов для поддержания ликвидности единого счета федерального бюджета, а также совершенствования учета операций с целевыми средствами, с 2013 года предусматривает внедрение нового механизма предоставления целевых средств - механизма «бюджетного аккредитива».

В 2013 году была осуществлена подготовительная работа, Правительством Российской Федерации разработаны и приняты:

- перечень межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставление которых в 2014 году осуществляется в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются данные межбюджетные трансферты (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 года № 2563-р);

- приказ Федерального казначейства от 3 июля 2013 года № 131 «О внесении изменений в приказ Федерального казначейства от 18 июня 2012 года № 238 «Об организации работы территориальных органов Федерального казначейства по осуществлению полномочий получателя средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение»;

- приказ Федерального казначейства от 28 августа 2013 года № 13н «Об утверждении порядка осуществления территориальными органами

Федерального казначейства в 2013 году полномочий получателя средств бюджета субъекта Российской Федерации по перечислению межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации в местный бюджет в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение».

С начала 2014 года федеральными органами исполнительной власти осуществляется передача полномочий получателей средств федерального бюджета по перечислению в бюджеты регионов межбюджетных трансфертов территориальным органам Федерального казначейства.

Анализ представленной информации о результатах первых двух месяцев 2014 года применения нового механизма предоставления целевых средств показал, что, по мнению субъектов Российской Федерации, он, наряду с положительными моментами, приводит к значительному сокращению остатков на счете бюджета субъекта, исключению возможности использования субъектами Российской Федерации временно свободных остатков средств межбюджетных трансфертов на осуществление расходов региональных бюджетов в случае недостаточности на определенную дату собственных средств, отсутствию информации о видах и суммах межбюджетных трансфертов, невозможности оперативного внесения изменений в сводную бюджетную роспись и отвлечению средств субъекта Российской Федерации для исполнения федеральных расходных обязательств (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Мордовия, Пермский край, Хабаровский край, Брянская область, Воронежская область, Кемеровская область, Кировская область, Курская область, Оренбургская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тульская область, Челябинская область и другие).

Так, указанным порядком не предусмотрено представление администратору доходов бюджета субъекта Российской Федерации информации о поступивших от федерального органа исполнительной власти лимитах бюджетных обязательств в разрезе бюджетной классификации и сумм межбюджетных трансфертов.

По состоянию на даты отправки информации до 10 марта 2014 года субъекты Российской Федерации отметили задержку по открытию лицевых счетов и доведению лимитов бюджетных обязательств Минобороны России и по доведению лимитов бюджетных обязательств Минобрнауки России, в связи с чем для исполнения переданных полномочий Российской Федерации отвлечены средства областного бюджета.

При доведении предельных объемов финансирования по целевым федеральным средствам уменьшается свободный остаток средств бюджета субъекта Российской Федерации на сумму финансирования, в связи с чем до перечисления подкрепления у субъекта Российской Федерации отсутст-

вуют средства для осуществления собственных расходов. Кроме того, доведенные лимиты бюджетных обязательств и заявки на финансирование по целевым средствам могут в несколько раз превышать свободный остаток средств бюджета, в этом случае у региона отсутствует возможность профинансировать расходы за счет целевых средств в объеме потребности.

2.7. Бюджетам закрытых административно-территориальных образований (далее - ЗАТО) межбюджетные трансферты в 2013 году перечислены в соответствии с годовыми бюджетными назначениями в объеме 12,1 млрд. рублей (100 %), в том числе: в форме дотаций - в объеме 11,6 млрд. рублей, иных межбюджетных трансфертов на переселение граждан из ЗАТО - 0,5 млрд. рублей.

Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых ЗАТО, остается неизменным с 2010 года. Больше чем половине ЗАТО они снижаются. В 2012 году сокращены межбюджетные трансферты 24 ЗАТО из 43, в 2013 году - 29 ЗАТО, из которых у 14 сокращение наблюдалось и в 2012 году. Информация о средствах федерального бюджета, фактически распределенных субъектами Российской Федерации закрытым административно-территориальным образованиям, приведена в приложении 13 к настоящему отчету.

Субъекты Российской Федерации, на территориях которых расположены ЗАТО, в качестве проблем их развития отмечают:

- дефицитность бюджетов большинства ЗАТО (Республика Башкортостан, Архангельская область, Мурманская область);

- трудности с осуществлением переселения граждан из ЗАТО в связи с превышением рыночной стоимости жилья в местах желаемого переселения над средней рыночной стоимостью 1 кв. метра общей площади жилья для всех категорий граждан, которым социальные выплаты предоставляются за счет средств федерального бюджета на приобретение жилых помещений (Алтайский край, Московская область, Оренбургская область, Челябинская область). Например, в Алтайском крае выделенный в 2013 году объем финансирования позволил приобрести три квартиры и трем семьям предоставить денежную компенсацию за переданные ими в муниципальную собственность квартиры. При этом по состоянию на 1 января 2014 года в Алтайском крае на учете состоят 852 семьи, желающие выехать на новое место жительства;

- трудности с привлечением инвесторов, связанные с ограничениями, обусловленными действием закона о ЗАТО (Приморский край, Кировская область, Московская область);

- выведение из оборота больших площадей, принадлежащих Минобороны России (Приморский край, Пермский край);

- невозможность долгосрочного планирования доходной части бюджета в связи с возможными передислокациями частей Минобороны России и нестабильностью оборонного заказа на предприятиях Минобороны России (Приморский край), сложности с прогнозированием налоговых платежей (Архангельская область);

- проблемы по передаче высвобождаемого военного имущества в муниципальную собственность, а именно: отсутствие технической документации на передаваемые объекты, отсутствие финансирования на приведение переданных объектов в нормативное состояние, отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки, на которых располагаются объекты, планируемые к передаче в муниципальную собственность, длительный срок рассмотрения в Минобороны России вопросов по передаче в муниципальную собственность высвобождаемого военного имущества, отсутствие в приказах Минобороны России о передаче высвобождаемого военного имущества в муниципальную собственность данных об объеме предоставляемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на текущее содержание передаваемых объектов военного имущества иных межбюджетных трансфертов, рассчитанных в соответствии с утвержденной 2 июля 2012 года Министром обороны Российской Федерации Методикой расчета объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации в связи с передачей в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований имущества военных городков, не имеющих перспектив применения для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации (Пермский край).

2.8. Бюджету г. Байконура межбюджетные трансферты перечислены в объеме 1,16 млрд. рублей. Бюджетные ассигнования перечислены в полном объеме, за исключением субвенций на социальные выплаты безработным гражданам - 8,3 млн. рублей (87,7 процента).

2.9. В 2013 году на реализацию мер по ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского и Хабаровского краев, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области Правительством Российской Федерации были предусмотрены бюджетные ассигнования бюджетам субъектов Дальневосточного федерального округа в общем объеме 31,4 млрд. рублей.

По данным Минфина России, в 2013 году в рамках межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации перечислены средства в объеме 25,6 млрд. рублей (81,6 % предусмотренных средств).

Неисполнение сложилось за счет средств, перечисляемых на основании списков пострадавших и сводных данных по пострадавшим гражданам.

Кроме того, субъектам Российской Федерации оказана финансовая поддержка в форме предоставления бюджетных кредитов из федерального

бюджета в объеме 5,6 млрд. рублей, которые направлены на финансирование мероприятий, связанных с ликвидацией последствий наводнения, заготовку топлива, восстановление разрушенных дорог и мостов, ремонт жилищного фонда, восстановление объектов ЖКХ, проведение неотложных аварийно-спасательных работ.

В соответствии с обращением Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2013 года № 73/2-1607-13ДСП, Следственного комитета Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 224-20-12 и предложением комитетов и комиссий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 ноября 2013 года № 3.5-23/1450 Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год предусмотрено проведение контрольного мероприятия «Проверка целевого характера и эффективности использования бюджетных средств, направленных в 2013 году и прошедшем периоде 2014 года на ликвидацию чрезвычайной ситуации и ее последствий в Дальневосточном федеральном округе». Срок проведения - май-октябрь 2014 года.

Вопрос 3. Проанализировать тенденции и проблемы исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также меры, принимаемые на федеральном и региональном уровнях, по повышению их сбалансированности

Анализ динамики доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года подтвердил главную проблему исполнения региональных и местных бюджетов - нарастание негативных тенденций, приводящих к снижению сбалансированности и устойчивости их бюджетов и сохранению зависимости от федерального центра.

3.1. Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации устойчиво снижается:

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Обеспеченность расходов доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	99,5	96,7	92,7
Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	79,4	79,2	77,2
Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета г. Москвы)	77,5	76,1	73,3

В 2013 году за счет поступивших налоговых и неналоговых доходов почти могли обеспечить собственные расходы (без учета субвенций) всего 4 субъекта Российской Федерации: Московская область (93,7 %), города Москва (95,5 %) и Санкт-Петербург (95,6 %), Ненецкий автономный округ (91,8 %). В 2012 году таких регионов было 10. Обеспеченность расходов без

учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами в разрезе субъектов Российской Федерации приведена в приложении 14 к настоящему отчету.

Менее половины суммы расходов без учета субвенций обеспечивается налоговыми и неналоговыми доходами в 14 регионах: в Республике Алтай (29,6 %), Республике Дагестан (29,8 %), Республике Бурятия (49,8 %), Республике Ингушетия (13,6 %), Кабардино-Балкарской Республике (43,7 %), Республике Калмыкия (41,8 %), Карачаево-Черкесской Республике (33,1 %), Республике Северная Осетия - Алания (42,3 %), Республике Тыва (21,2 %), Чеченской Республике (19,4 %), Амурской области (47,1 %), Камчатском крае (36 %), Еврейской автономной области (39,8 %), Чукотском автономном округе (46,8 процента).

3.2. В основе проблем консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - сохраняющийся высокий уровень дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, попытки выравнять которую осуществляются много лет и не приводят к существенным результатам, данные представлены в таблице:

	Собранные доходы в расчете на душу населения			Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Среднедушевые доходы 10 регионов, имеющих самые высокие доходы, тыс. руб.	563,8	665,1	562,9	122,4	135,1	133,2
Среднедушевые доходы 10 регионов, имеющих самые низкие доходы, тыс. руб.	13,6	16,1	16,8	28,9	30,9	32,4
Среднедушевые доходы остальных 63 регионов, тыс. руб.	51,2	61,2	62,1	43,0	47,6	48,9
Разрыв в среднедушевой обеспеченности между двумя группами, раз	41,5	41,3	33,5	4,2	4,4	4,1

Межбюджетное регулирование заключается в перераспределении собранных на территориях средств между бюджетами бюджетной системы, которое на протяжении последних лет приобретает все более и более выраженную централизацию средств в федеральном бюджете:

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доля собранных на территориях средств, поступивших в федеральный бюджет, %	66,7	66,6	66,2
без учета г. Москвы	49,1	51,2	52,2
г. Москва	84,4	84,3	83,6
Доля собранных на территориях средств, оставшихся в субъектах Российской Федерации, %	33,3	33,4	33,8
без учета г. Москвы	50,9	48,8	47,8
г. Москва	15,6	15,7	16,4
Количество субъектов Российской Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более 50 % собранных средств, ед.	13,0	16,0	16,0

В 2013 году более половины собранных на территориях регионов доходов перечислили в федеральный бюджет Республика Башкортостан (50,5 %), Республика Татарстан (55,9 %), Республика Коми (59,4 %) и Удмуртская Республика (62,9 %), Красноярский (56,8 %) и Пермский края (55,2 %), Калининградская (63,9 %), Ленинградская (54,7 %), Оренбургская

(67 %), Самарская (52,8 %), Рязанская (50,6 %), Томская (69,4 %) области, Ненецкий автономный округ (78,7 %), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (89,5 %), Ямало-Ненецкий автономный округ (79,6 %) и г. Москва (83,6 процента).

Кроме них, к 50-процентному барьеру приближаются Саратовская (48,2 %), Сахалинская (48,4 %) и Тюменская (45,4 %) области, г. Санкт-Петербург (46,4 процента).

Введение новых механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов в виде «бюджетного аккредитива» и кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, по существу, является одним из способов централизации средств в федеральный бюджет.

Перераспределение собранных средств между федеральным бюджетом и региональными и местными бюджетами приведено в приложении 15 к настоящему отчету.

Сложившаяся практика межбюджетного регулирования приводит в ряде случаев к осязательному снижению бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения:

	Место субъекта Российской Федерации по доходам на душу населения						Среднедушевая бюджетная обеспеченность доходами в 2013 г., тыс. руб.	
	собранным			консолидированных бюджетов			собранными	консолидированных бюджетов
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.		
Российская Федерация							137,0	56,9
Рязанская область	42	43	31	54	52	53	63,3	40,5
Калининградская область	18	16	16	25	25	30	101,1	49,7
Волгоградская область	43	46	48	76	77	81	46,6	31,7
Республика Башкортостан	31	30	30	65	68	65	63,3	37,9
Удмуртская Республика	24	22	21	56	58	54	86,5	40,2
Пермский край	17	18	18	42	42	39	91,7	45,5
Оренбургская область	14	51	17	47	38	60	99,3	39,1
Самарская область	19	19	19	44	40	34	89,3	48,0
Омская область	38	36	35	60	56	56	56,1	40,0
Томская область	10	10	11	27	33	26	134,7	50,3

В 2013 году сохранилась высокая зависимость региональных и местных бюджетов от федерального бюджета.

Доходная часть бюджетов 7 регионов (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Камчатский край) сформирована за счет них на 60 %. Еще у 16 субъектов указанная доля составляет свыше 40 процентов.

Наблюдается тенденция сокращения числа регионов, в которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий)

в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и которые не подлежали ограничению, установленным пунктами 2, 3, 4 статьи 130 Бюджетного кодекса.

В соответствии с приказом Минфина России от 30 ноября 2012 года № 456 в 2013 году насчитывается всего 3 таких субъекта Российской Федерации (г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ), в 2011 году их было 5 (еще Тюменская область и г. Санкт-Петербург).

3.3. Выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется с помощью предоставления дотаций субъектам Российской Федерации на указанные цели.

При этом многие регионы обращают внимание на то, что на фоне необходимости безусловного исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и связанного с этим увеличения расходных обязательств регионов экономическая и финансовая ситуация в регионах не улучшается, а еще больше осложняется, создавая риски для исполнения указов. При этом объемы дотаций целому ряду регионов ежегодно сокращаются. В 2013 году предоставление указанных дотаций сократилось 37 субъектам Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации высказывают мнение о рассмотрении вопроса о внесении в методику распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670) изменений, которые бы учитывали недостаток средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Объем дотации бюджету Республики Карелия сократился в 2013 году по сравнению с 2012 годом на 1,1 млрд. рублей (на 36,4 %). При этом объем налоговых и неналоговых доходов сократился на 2,1 млрд. рублей (на 8,1 %) в 2012 году и на 1,8 млрд. рублей (на 7,6 %) - в 2013 году, из них объем налога на прибыль организаций - на 15,7 % и на 58,3 %, соответственно. Дефицит консолидированного бюджета увеличился с 2,2 млрд. рублей в 2012 году до 5,9 млрд. рублей в 2013 году. Государственный долг Республики составил на 1 января 2014 года 13,8 млрд. рублей (62,1 % налоговых и неналоговых доходов).

Объем дотации Приморскому краю в связи с завершением крупных инвестиционных проектов сократился в 2012 году на 3,4 млрд. рублей (почти на 33 %), в 2013 году - на 0,3 млрд. рублей (на 4 %). При этом поступления от налога на прибыль организаций сократились в 2013 году на 2,3 млрд. рублей, или на 15,7 %. Дефицит консолидированного бюджета в 2012 и 2013 годах составлял 4,5 млрд. рублей и 10,6 млрд. рублей, соответственно.

Объем дотации Тверской области в 2012 году был сокращен на 1,3 млрд. рублей (на 37,5 %), в 2013 году - на 0,3 млрд. рублей (на 13,2 %). Поступления налога на прибыль организаций сократились в 2013 году на 6,4 %. Дефицит консолидированного бюджета области в 2012 году составлял 6,0 млрд. рублей (14,6 % налоговых и неналоговых доходов), по итогам 2013 года - 3,8 млрд. рублей (8,2 %). Государственный долг региона по состоянию на 1 января 2014 года составил 26,0 млрд. рублей, или 56 % налоговых и неналоговых доходов.

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

Однако недостаточное развитие экономик регионов, сохранение значительной дифференциации между регионами по уровням социально-экономического развития на фоне сокращения безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты регионов приводят к ежегодному превышению межбюджетных трансфертов над запланированными объемами.

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

Первоначально запланированные в федеральном бюджете объемы финансовой помощи, в том числе в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, значительно увеличиваются в течение финансового года. Не стал исключением 2013 год, в течение которого указанная дотация увеличилась на 9 процентов.

Как уже отмечалось, первоначально запланированные федеральным законом о федеральном бюджете объемы бюджетных кредитов регионам увеличились в 2,1 раза.

3.5. Проблемы с наполнением доходной базы влекут за собой другую проблему - направление доходов на финансирование в первую очередь текущих социально значимых расходов, сокращая возможности софинансирования расходов инвестиционного характера.

Доля расходов, направляемых на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов продолжает сокращаться (приложение 16). В 2013 году она составила 12,1 %

(в 2012 году - 13,4 %, в 2011 году - 15,1 %). По сравнению с 2011 годом сокращение произошло в 55 субъектах Российской Федерации.

Увеличилась доля расходов капитального характера в Республике Калмыкия (с 8,7 % до 14,9 %), Республике Тыва (с 9 % до 17 %), Карачаево-Черкесской Республике (с 11,5 % до 21,8 %), Республике Ингушетия (с 25,2 % до 37,3 %), Хабаровском крае (с 13,3 % до 18,1 %), Тюменской области (с 23,2 до 27,1 %), Еврейской автономной области (с 15,6 % до 21,3 процента).

3.6. Существенная часть налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов (в 2013 году - 8,2 %) формируется за счет акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации. Указанные доходы по сравнению с 2012 годом увеличились на 6,5 % и составили 295,4 млрд. рублей.

Анализ исполнения данных налоговых поступлений, являющихся источником формирования региональных дорожных фондов, показал неисполнение запланированных на 2013 год объемов по ним.

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

По данным 71 субъекта Российской Федерации (представивших прогнозные планы), годовой план был исполнен в 2012 году на 100,5 %, в 2013 году - на 96,7 процента.

При этом в консолидированные бюджеты Брянской области в 2012 году поступило 117,8 % годового плана, в 2013 году - 90,8 %, Республики Адыгея - 127,9 % и 98,5 %, Республики Бурятия - 115,5 % и 97,4 %, Приморского края - 101,4 % и 93,1 %, Липецкой области - 104 % и 83,5 %, Самарской области - 102,3 % и 82,5 %, Тульской области - 100,8 % и 86,4 %, соответственно.

Трудности с наполнением дорожных фондов и реализацией запланированных мероприятий отметило большинство субъектов Российской Федерации.

3.7. В 2013 году субъекты Российской Федерации отмечают еще одну проблему, негативно влияющую на наполнение доходной базы регионов.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» с 1 января 2013 года внесены изменения в исчисление страховых взносов в фиксированном размере, уплачиваемых страхователями, что, по информации регионов,

привело к увеличению более чем в 2 раза размера фиксированного страхового взноса (с 17,2 тыс. рублей до 35,7 тыс. рублей в Сахалинской области) по обязательному пенсионному страхованию для индивидуальных предпринимателей (далее - ИП). В результате субъекты Российской Федерации отметили в течение 2013 года резкое снижение индивидуальной активности населения и массовую сдачу свидетельств о государственной регистрации индивидуальных предпринимателей.

Так, в Белгородской области в результате повышения тарифов страховых взносов поступления от субъектов малого предпринимательства, применяющих специальные налоговые режимы, за 2013 год сократились на 447 млн. рублей.

В Республике Бурятия количество индивидуальных предпринимателей за 2013 год уменьшилось на 4897 человек.

В Смоленской области за 2013 год прекратили свою деятельность и снялись с учета 6336 индивидуальных предпринимателей. Поступления налогов от субъектов малого предпринимательства в Смоленской области сократились на 11,0 млн. рублей.

В Сахалинской области снизились поступления в местные бюджеты единого налога на вмененный доход, в 2013 году начисления по налогу в целом по области снизились на 16891 тыс. рублей, или на 2,7 процента.

В Кировской области по отдельным муниципальным образованиям отмечается снижение поступлений по налогам со специальным налоговым режимом. С декабря 2012 года по апрель 2013 года прекратили деятельность и снялись с учета 8840 предпринимателей, или 21,1 %. В результате по 22 муниципальным образованиям поступление налогов со специальным налоговым режимом в 2013 году по отношению к 2012 году снизилось в целом на 23,9 млн. рублей.

В Архангельской области не обеспечено выполнение плановых показателей по поступлению налога, взимаемого в связи с упрощенной системой налогообложения, на 12,7 % (295 млн. рублей), что также частично связано с сокращением количества индивидуальных предпринимателей, в том числе работающих по упрощенной системе.

В Алтайском крае отрицательная динамика поступлений к уровню 2012 года сложилась по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности - 95,9 процента.

В Томской области в 2013 году налоги на совокупный доход поступили в консолидированный бюджет в сумме 2035,6 млн. рублей, что составило 107 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. При этом уровень роста в 2012 году по отношению к 2011 году составлял 125,6 %, то есть в 2013 году наблюдается существенное снижение темпов роста платежей на совокупный доход. На начало 2013 года в Томской области было зарегистри-

ровано 29,9 тыс. индивидуальных предпринимателей, по итогам 2013 года их количество уменьшилось на 4,9 тыс. и составило 25,0 тыс. человек.

3.8. Субъекты Российской Федерации отмечают недостаток средств субвенций на реализацию переданных с федерального уровня полномочий.

Например, в законе Свердловской области на осуществление переданных Российской Федерацией полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, а также водных биологических ресурсов и в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов за счет средств областного бюджета предусмотрены расходы в 2,5 раза больше объема, предусмотренного за счет средств федерального бюджета, который покрывает расходы на осуществление переданных полномочий на 29 % потребности.

В связи с этим ряд регионов выражает опасение, что при переходе полностью к единой субвенции ее объем может оказаться недостаточным для достижения установленных значений целевых показателей, отражающих результаты осуществления делегированных полномочий, и считают нецелесообразным ее введение.

3.9. Важным фактором, влияющим на увеличение доходной базы региональных и местных бюджетов, является погашение задолженности прошлых лет по региональным и местным налогам и сборам.

Несмотря на принимаемые в регионах меры по сокращению задолженности, в 2013 году задолженность по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по сравнению с 2012 годом увеличилась на 21,6 млрд. рублей и по состоянию на 1 января 2014 года составила 164,8 млрд. рублей, или 2,5 % налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что на 0,3 процентного пункта выше аналогичного показателя за 2012 год. При этом задолженность по региональным налогам и сборам составила 116,9 млрд. рублей и по местным налогам и сборам - 47,9 млрд. рублей.

3.10. Контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в 2013 году, выявили недостатки в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по осуществлению расходных обязательств, устранение которых могло бы оказать положительное влияние на их бюджеты, особенно высокودотационных регионов.

В ходе контрольных мероприятий, проведенных в 2013 году, выявлено использование средств с нарушениями на сумму 80,7 млрд. рублей, из них: нецелевое использование бюджетных средств - 1,3 млрд. рублей, неэффективное использование бюджетных средств - 11,4 млрд. рублей.

Проверка отчетов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением

субвенций) из федерального бюджета в течение 2 из 3 последних отчетных финансовых лет превышала 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 28 июня 2013 года № 30К (921), показала, что в нарушение условий заключенных соглашений в 2012 году не обеспечено: своевременное согласование плана по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов (Камчатский край), повышение доли расходов, осуществляемых в рамках целевых программ (Республика Калмыкия и Республика Тыва, Камчатский край); представление и согласование с Минфином России графика поэтапного доведения размера платежей населения за жилищно-коммунальные услуги до установленного уровня (Камчатский край); отсутствие просроченной кредиторской задолженности муниципальных образований (Республика Тыва, Камчатский край); снижение уровня государственного долга (Республика Алтай); уменьшение недоимки по региональным и местным налогам (Республика Алтай, Республика Калмыкия, Камчатский край).

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

При этом в 2013 году механизм приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления Минфином России не применялся.

Проверка исполнения представления по результатам контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и средств долевого финансирования, направленных на капитальный ремонт многоквартирных домов и на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, в Вологодской области» (отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 6 декабря 2013 года № 50К (941) показала, что не обеспечен снос освобожденного аварийного жилья, отчетность, направленная в Фонд ЖКХ по состоянию на 1 ноября 2013 года, искажена, завышено количество приобретенных жилых помещений на 92 квартиры, переселенных граждан - на 343 человека и расселенных аварийных домов - на 106.

3.11. Основным стратегическим документом, определяющим развитие системы межбюджетных отношений, на федеральном уровне (по оценке Минфина России) является государственная программа Российской Феде-

рации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 года № 376-р (далее - ГП-36).

Отдельные стратегические задачи в сфере межбюджетных отношений предусмотрены в государственной программе Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 года № 435-р (далее - ГП-33), Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р, а также в проекте бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Однако взаимосвязь всех стратегических документов в ГП-36 прослеживается недостаточно четко. Заявленная как основной стратегический документ ГП-36 является самостоятельной программой, находящейся в недостаточной связи с другой государственной программой «Региональная политика и федеративные отношения».

Показатели, связывающие эти две программы, - показатели сокращения разрыва 10 самых богатых регионов и 10 самых бедных - различаются по заложенному в них смыслу.

В ГП-36 - это показатели отношения бюджетной обеспеченности 10 наиболее и 10 наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации (до межбюджетного выравнивания) и степени сокращения дифференциации бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации вследствие выравнивания их бюджетной обеспеченности.

В ГП-33 - это показатель соотношения темпов роста показателей экономического развития (реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации) по 10 субъектам Российской Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Российской Федерации с наименьшим значением показателей.

Кроме того, в отличие от предыдущего основного стратегического документа по развитию межбюджетных отношений - концепции их развития до 2013 года - ГП-36 - это перечень ключевых мероприятий и инструментов, которые будет реализовывать федеральный центр, задачи и встречные меры регионов не прописаны.

Вопрос 4. Проанализировать объем выпадающих доходов в связи с изменениями, внесенными в законодательство Российской Федерации в 2013 году, и оценить размер их компенсации, предусмотренный Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

В целях повышения устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне в 2013 году были приняты определенные меры, направленные на повышение в их структуре доли налоговых и неналоговых доходов.

4.1. В числе принятых на федеральном уровне мер: поэтапная отмена, начиная с 2013 года, наиболее крупных налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью, с постепенным увеличением ставки налога с 0,4 % в 2013 году до 2,2 % в 2019 году (Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 203-ФЗ), индексация специфических ставок акцизов (Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 269-ФЗ). Результативность указанных мер, по оценке Минфина России, составила более 120 млрд. рублей.

Кроме того, Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» расширен перечень видов государственной пошлины, зачисляемой в бюджеты субъектов Российской Федерации.

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

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

Однако эффект от всех перечисленных мер (более 120 млрд. рублей) был почти в 2 раза снижен в результате установленной нулевой ставки налога на прибыль организаций для сельскохозяйственных товаропроизводи-

телей, отвечающих критериям, предусмотренным пунктом 2 статьи 346.2 Налогового кодекса, и рыбохозяйственных организаций, отвечающих критериям, предусмотренным пунктом 2 и подпунктом 1 пункта 2.1 статьи 346.2 Налогового кодекса (Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 161-ФЗ), и исключения из объектов налогообложения движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств (Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ).

Кроме того, регионы отметили, что перераспределение средств между региональным и местным бюджетами на исполнение переданных с муниципального уровня на региональный полномочий в области дошкольного образования ослабляет и без того дефицитные бюджеты муниципалитетов, что создает необходимость, в свою очередь, увеличивать им финансовую помощь из бюджетов регионов.

Вместе с тем в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года в качестве важнейшей поставлена задача уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. В Бюджетном послании отмечено, что «сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы. Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы».

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» отмечено, что необходим более тщательный, постоянный мониторинг финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, изменений основных параметров их бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга.

Кроме того, следует отметить, что при подготовке ко второму чтению проекта федерального закона № 41444-6 «О внесении изменений в главу 31 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» Правительством Российской Федерации предлагалось внести в него существенные изменения, направленные на исключение из объектов налогообложения по земельному налогу земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Действие статьи 174¹ Бюджетного кодекса, которой было установлено, что федеральные законы, предусматривающие внесение изменений в зако-

нодательство Российской Федерации о налогах и сборах, принятые после дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, приводящие к изменению доходов (расходов) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, должны содержать положения о вступлении в силу указанных федеральных законов не ранее 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, было приостановлено до 1 января 2013 года. Официальных расчетов, содержащих оценки изменения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в результате внесения изменений в главу Налогового кодекса, регламентирующую исчисление и уплату налога на имущество организаций, в Счетную палату не представлено.

Счетная палата не раз указывала, что необходимо предусмотреть возможность уточнения финансово-экономических обоснований законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в случаях, когда в процессе принятия законопроекта (после первого чтения) в него вносятся существенные изменения.

Приведенная выше оценка изменения доходов консолидированных бюджетов дана по информации Минфина России. При этом необходимо отметить, что оценивается только влияние вновь принимаемых или вступающих в силу положений нормативных правовых актов и учитываются не все факторы, влияющие на бюджеты регионов.

Так, внесение в налоговое законодательство с 1 января 2013 года изменений, связанных с начислением амортизации по объектам основных средств, права на которые подлежат государственной регистрации, явилось дополнительным фактором, негативно повлиявшим на поступления налога на прибыль организаций. Результаты проведенного ФНС России мониторинга свидетельствуют о тенденции роста расходов в виде амортизационной премии. На это указали почти все субъекты Российской Федерации.

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

Таким образом, с учетом только одного этого фактора дополнительные доходы, полученные в 2013 году, сведены к нулю.

Предусматриваемые в федеральном бюджете компенсационные меры (в виде индексации объема дотации субъектам Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, отдельных видов иных межбюджетных трансфертов) явно недостаточны, что подтвердили итоги 2013 года.

Кроме того, субъекты Российской Федерации обратили внимание на позднее внесение федеральным законодательством изменений в Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (изменения от 1 декабря 2012 года № 213-ФЗ), которыми была введена норма о передаче межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджеты территориальных фондов на финансовое обеспечение скорой медицинской помощи в объеме не менее фактических расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на указанные цели в 2012 году (ранее - за счет средств ОМС).

Таким образом, субъекты Российской Федерации были вынуждены в уже утвержденном бюджете изыскивать средства (в ущерб другим утвержденным расходам) на финансовое обеспечение скорой медицинской помощи помимо платежей в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

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

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 28 июня 2012 года «О бюджетной политике в 2013-2015 годах» отмечается, что указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года направлены на решение неотложных проблем экономического и социального развития страны и при формировании федеральных бюджетов необходимо конкретизировать механизмы их выполнения.

При этом связанные с их реализацией расходные обязательства не должны создавать угрозу устойчивости бюджетной системы Российской Федерации.

Как отмечалось в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах», на регионы возлагается значительная ответственность за реализацию мер социального характера, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. В связи с

этим должны быть исключены риски несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, в то же время расходные обязательства субъектов Российской Федерации должны быть в максимальной степени обеспечены собственными доходами.

На реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, по информации Минфина России, Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ (с изменениями) на 2013 год предусмотрены дополнительные бюджетные ассигнования из федерального бюджета в общей сумме 359,8 млрд. рублей.

По информации Минфина России, для реализации отдельных положений указов Президента Российской Федерации на повышение оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, строительство и реконструкцию дошкольных образовательных учреждений (детских садов), переселение граждан из аварийного жилищного фонда, создание необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых многодетным семьям, субъектам Российской Федерации в 2013 году требуются средства в сумме 625,1 млрд. рублей. Фактически в 2013 году произведены расходы на указанные цели в сумме 464,6 млрд. рублей, или 74,3 % необходимого объема.

По информации субъектов Российской Федерации, полученной в рамках проведения мониторинга достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, общая потребность в средствах на их исполнение составляла в 2013 году 2215,9 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации были предусмотрены средства в сумме 1876,2 млрд. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 343,0 млрд. рублей, или 18,3 % предусмотренных средств в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации.

Недостающие средства для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов субъекты Российской Федерации изыскивают за счет оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения числа неэффективных организаций, оптимизации структуры и штатной численности учреждений социального обслуживания населения, повышения эффективности использования имущества, сокращения численности управленческого аппарата, а также привлечения заемных средств.

В результате принимаемых мер субъектами Российской Федерации пересмотрены объемы недостающих средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Субъектами Российской Федерации по итогам 2013 года уточнен объем недостающих средств на реализацию майских указов Президента Российской Федерации. По оценке субъектов Российской Федерации, объем не-

достающих средств в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации сократился по сравнению с оценкой, представленной по итогам 9 месяцев 2013 года, на 150 млрд. рублей.

Вместе с тем уполномоченным федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации было бы целесообразно по каждому указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года провести сверку потребности и фактически предусмотренных средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по годам с определением объемов финансирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в региональном и отраслевом разрезах), которая до настоящего времени не осуществлялась.

В ряде регионов наряду с другими сохраняют актуальность вопросы организации пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом. Например, по информации Забайкальского края, остро необходимые населению железнодорожные пригородные перевозки осуществляются по социальным регулируемым государством тарифам, которые меньше экономически обоснованных почти в 4 раза. В целях сокращения растущих долгов за осуществляемые перевозки в 2010-2013 годах правительством края совместно с Забайкальской железной дорогой - филиалом ОАО «РЖД» проведена оптимизация маршрутной сети, сокращены количество пригородных поездов и их составность, что приводит к росту социальной напряженности. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, убытки за оказанные услуги по перевозке пассажиров в пригородном железнодорожном транспорте по социально значимым маршрутам за период 2010-2013 годов составили 1669,7 млн. рублей. Прогнозный объем убытков ОАО «Забайкальская пригородная пассажирская компания», подлежащих компенсации в 2014 году, составит 709,0 млн. рублей, в бюджете на 2014 год предусмотрено, исходя из возможности, 107,0 млн. рублей. Дополнительная потребность составляет 2271,7 млн. рублей.

Особого внимания требует задача ликвидации аварийного жилищного фонда, решение которой предполагается в рамках Указа № 600.

Вопросы ликвидации аварийного жилья на территории субъектов Российской Федерации, необъективности показателей, формируемых регионами в рамках программ по переселению граждан из аварийного жилого фонда, неоднократно обсуждались на совещаниях, проводимых Минстроем России, в том числе с участием субъектов Российской Федерации.

По мнению регионов, основной проблемой, связанной с реализацией исполнения Указа № 600, является недостаток финансовых ресурсов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в том числе объемов финансовой поддержки из федерального бюджета) для достижения результатов в установленные сроки.

Объем недостающих средств на реализацию Указа № 600 оценивается субъектами Российской Федерации в сумме 180,2 млрд. рублей, или 34,5 % необходимых средств.

Наибольший объем недостающих средств для реализации Указа № 600 сложился в Республике Ингушетия (22,3 млрд. рублей), Алтайском крае (21,4 млрд. рублей), Республике Татарстан (17,3 млрд. рублей), Самарской области (12,0 млрд. рублей), Амурской области (6,9 млрд. рублей).

Бюджетами субъектов Российской Федерации предусмотрен недостаточный объем финансирования программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда, не определены дополнительные источники финансирования таких программ.

Тюменская область отмечает, что в 2013 году, исходя из потребности, недостаток средств на реализацию мероприятий в рамках Указа № 600 на обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых многодетным семьям, составил 167,2 млн. рублей, на переселение граждан из аварийного жилищного фонда - 1631,9 млн. рублей.

Калужская область отмечает, что в соответствии с Указом № 600 и Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» основная доля расходов на реализацию Указа № 600 приходится на 2014 год, несмотря на то, что срок его реализации продлен до сентября 2017 года. При этом сохраняется высокая доля софинансирования указанных мероприятий из бюджетов субъектов Российской Федерации, что усугубляет ситуацию по сбалансированности региональных бюджетов.

В целях единообразного определения общей потребности в средствах бюджетов, а также обеспечения концентрации финансовых ресурсов на реализацию мероприятий, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, необходимо утвердить на федеральном уровне единые методики расчета объемов на указанные цели.

4.3. Как отмечено, субъекты Российской Федерации изыскивали средства для решения задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

По информации субъектов Российской Федерации, принимаемые ими меры по повышению устойчивости и сбалансированности регионального бюджета позволили увеличить доходы на сумму (расчетно) порядка 144 млрд. рублей (1,7 % доходов консолидированных бюджетов):

	млрд. руб.	%
Сокращение задолженности по платежам в бюджет	35,7	24,8
Легализация и оптимизация налоговых баз	28,6	19,9
Проведение мероприятий по взаимодействию с крупнейшими налогоплательщиками	19,4	13,4

	млрд. руб.	%
Оптимизация налоговых льгот	15,3	10,6
Эффективное использование государственного имущества и недр	8,2	5,7
Работа с инвесторами (в том числе субсидирование)	7,7	5,3
Работа комиссий по мобилизации доходов и проведение мероприятий налогового контроля, администрирование	8,4	5,8
Легализация «теневой» заработной платы	1,8	1,2
Иные доходы	19,2	13,3
Итого	144,2	100,0

За счет оптимизации бюджетных расходов расчетно сэкономлено более 360 млрд. рублей. Из них 110 млрд. рублей (30 %) - многоступенчатый отбор дополнительных предложений, которые ведут к увеличению расходов бюджета, и рассмотрение расходов проекта бюджета Санкт-Петербурга с точки зрения их приоритетности и поиска путей повышения эффективности использования бюджетных средств, около 100 млрд. рублей (27 %) - оптимизация показателей Адресной инвестиционной программы г. Москвы, более 40 млрд. рублей (11,5 %) - оптимизация расходов в результате конкурсных процедур, отказа от проведения отдельных мероприятий, введения системы электронного учета контингента получателей бюджетных услуг, адресности мер социальной поддержки в г. Москве.

Указанная экономия составляет в расходах консолидированных бюджетов регионов около 4 процентов.

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

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

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

Правительством Российской Федерации было поручено Минэкономразвития России совместно с Минфином России разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, учитывающую наряду с выпадающими доходами бюджетов бюджетной системы создание благоприятных условий для инвестирования, а также результаты реализации налогоплательщиками полученных преимуществ (поручение от 12 декабря 2011 года № ИШ-П13-8827).

Протоколом совещания у Министра Российской Федерации М.А. Абызова от 18 декабря 2013 года № АМ-П36-88пр предполагается дополнительное рассмотрение доработанной методики, подготовленной Минэкономразвития России, профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и Счетной палатой Российской Федерации.

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

Анализ выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по итогам 2012 года был приведен в отчете Счетной палаты Российской Федерации по итогам 9 месяцев 2013 года (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 15 января 2014 года № 1К (947)).

В настоящем отчете приводится предварительная оценка выпадающих доходов в 2013 году, сделанная на основе информации, представленной субъектами Российской Федерации.

Многие регионы оценили выпадающие доходы в 2013 году по налогу на прибыль организаций примерно на уровне 2012 года, в связи с чем можно предположить, что их объем будет в пределах 200 млрд. рублей.

В последующих отчетах Счетной палаты будет проведен анализ выпадающих доходов регионов на основе официальной отчетности.

Выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в результате предоставления льгот, установленных федеральным, региональным законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, по земельному налогу, транспортному налогу, налогу на имущество организаций и налогу на имущество физических лиц в 2013 году по сравнению с 2012 годом оцениваются со снижением на 17 % и составят порядка 390 млрд. рублей, или 4,8 % доходов консолидированных бюджетов регионов.

4.4.1. Более половины по-прежнему составляют выпадающие доходы от предоставления налоговых льгот, установленных федеральным законодательством. Их объем, по оценочным данным, должен несколько сократиться и составить порядка 200 млрд. рублей, или 2,5 % доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в Республике Карелия - 4,6 %, в Республике Коми - 6,2 %, в Республике Калмыкия - 4,1 %, в Краснодарском крае - 4,6 %, в Хабаровском крае - 4,6 %, в Пермском крае - 4 %, в Амурской области - 5,2 %, в Тверской области - 4,5 %, в Вологодской области - 8,9 %, в Иркутской области - 4,6 %, в Новгородской области - 5 %, в Сахалинской области - 21,7 %, в Ямало-Ненецком автономном округе - 11,2 процента).

В объеме указанных выпадающих доходов почти 90 % составят выпадающие доходы по налогу на имущество организаций (175 млрд. рублей).

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

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

Анализ предварительной оценки выпадающих доходов субъектов Российской Федерации в 2013 году показал снижение потерь по налогу на имущество организаций на 23 % в целом по стране.

Вместе с тем Федеральным законом от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» в целях создания стимулов для обновления основных фондов из объектов налогообложения по налогу на имущество организаций исключено движимое имущество, принятое с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств. Изменения в Налоговый кодекс были внесены после утверждения региональных бюджетов на 2013 год.

Это привело в 2013 году и приведет в последующие годы к существенному сокращению налоговой базы по налогу на имущество организаций и уменьшению доходной части субъектов Российской Федерации. По оценке органов государственной власти Курской области, потери составили в 2013 году 120 млн. рублей, в Воронежской области - 680 млн. рублей.

По предварительной оценке субъектов Российской Федерации, выпадающие доходы по земельному налогу в 2013 году составили 9 млрд. руб-

лей (сокращение на 5 %), в том числе: в Республике Калмыкия - на 60 %, в Рязанской области - на 23,5 %, в Псковской области - на 27 %, в Кемеровской области - на 13,3 %, в Томской области - на 19 % и в Амурской области - на 16 процентов.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации в 2013 году отмечено увеличение объема выпадающих доходов по земельному налогу. В Республике Дагестан выпадающие доходы по указанному налогу увеличились на 50 %, в Республике Бурятия - на 35 %, в Республике Татарстан - на 17,5 %, в Чеченской Республике - на 15 %, в Хабаровском крае - на 26,3 %, в Кировской области - на 15,6 % и в г. Санкт-Петербурге - на 30 процентов.

По предварительной оценке субъектов Российской Федерации, объем потерь по налогу на имущество физических лиц в 2013 году составил 18,8 млрд. рублей (в основном за счет освобождения от уплаты налога пенсионеров) и увеличился по сравнению с 2012 годов на 5,8 процента.

4.4.2. По предварительной оценке регионов, выпадающие доходы от льгот, установленных региональным законодательством, составили в 2013 году порядка 150 млрд. рублей, или 38 % общего объема выпадающих доходов.

В их структуре (без учета потерь бюджета г. Москвы, которые составили 28 % общего объема потерь) 41 % потерь приходится на 11 субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Красноярский край, Пермский край, Воронежская, Нижегородская, Ленинградская, Свердловская, Тюменская области, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Отношение выпадающих доходов от льгот, установленных региональным законодательством, к доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году составило 1,8 % в целом по стране (в Республике Мордовия - 5,8 %, в Калужской области - 3,6 %, в Ленинградской области - 5 %, в Свердловской области - 3,9 %, в Ульяновской и Тюменской областях - 3,4 %, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 5,2 %, в Ямало-Ненецком автономном округе - 3,1 процента).

Основная доля потерь (75,4 %) приходится на потери от льгот, предоставляемых по налогу на имущество организаций.

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

В 2013 году, по оценке регионов, объем выпадающих доходов по налогу на имущество организаций увеличится на 2 % в основном за счет предоставления льгот инвесторам, реализующим приоритетные и особо значимые инвестиционные проекты на территории субъектов Российской Федерации. Увеличение прогнозируется в Ульяновской области (в 3,5 раза), в Омской области (в 1,6 раза), в Хабаровском крае, Ростовской и Ивановской областях (в 1,7 раза), в Красноярском крае и Тульской области (в 2 раза).

В ряде регионов по результатам проведенной инвентаризации налоговых льгот по региональным налогам в целях оптимизации льготного налогообложения имущества организаций отменены льготы в отношении автомобильных дорог общего пользования и сооружений на них. Так, по оценке Республики Марий Эл, отмена указанных льгот приведет к дополнительным доходам в 2014 году в сумме 122,8 млн. рублей, в Белгородской области - в сумме 360,2 млн. рублей.

По предварительной оценке, в 2013 году рост выпадающих доходов бюджетов регионов по транспортному налогу составил 6,5 %. В основном это льготы, предоставленные физическим лицам, которые носят социальную направленность.

4.4.3. Выпадающие доходы в связи с применением льгот, установленных решениями органов местного самоуправления, в 2013 году, по предварительной оценке субъектов Российской Федерации, составили около 40 млрд. рублей (10 % в общем объеме потерь), и почти все они предоставлены по земельному налогу.

Основную часть льгот по земельному налогу составляют льготы, предоставляемые юридическим лицам (97 %), в том числе в виде освобождения от налогообложения земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения учреждений бюджетной сферы.

По предварительной оценке данных субъектов Российской Федерации, в 2013 году объем выпадающих доходов по налогу на имущество физических лиц увеличился на 26 % в целом по стране.

4.5. Отсутствие решений по передаче субъектам Российской Федерации дополнительных источников доходов, а также ожидаемое снижение конкурентоспособности организаций отдельных отраслей народного хозяйства в условиях вступления России в ВТО приводят к снижению уровня бюджетных возможностей отдельных регионов (особенно муниципалитетов и моногородов) по исполнению расходных обязательств и увеличению их дифференциации по уровню социально-экономического развития. Необходимость выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года по индексации заработной платы работникам бюджетных учреждений и доведению ее размера до уровня средней заработной платы в экономике и индексации расходов на социаль-

ное обеспечение в условиях дефицита региональных и местных бюджетов ограничивает бюджетные возможности по развитию регионов, что отмечалось в заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

Выводы

Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году показали, что существенных сдвигов в изменении динамики и структуры, сложившейся в предыдущие годы и по итогам 9 месяцев, не произошло.

Замедление темпов роста экономик регионов, сохранение значительной дифференциации между ними по уровню социально-экономического развития и отсутствие реальных источников доходов, закрепленных на долгосрочной основе, на фоне сокращения безвозмездных поступлений из федерального бюджета негативно влияют на сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и создают риски исполнения не в полном объеме указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Индекс промышленного производства в 2013 году по сравнению с 2012 годом составил 100,3 % (в 2012 году - 102,6 %). Индекс физического объема ВВП относительно 2012 года составил 101,3 % (в 2012 году - 103,4 процента).

В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации неуклонно сокращается. В 2013 году по сравнению с 2012 годом она сократилась на 0,5 % и составила 33,9 % (в 2010 году - 40,8 %, в 2011 году - 36,7 %, в 2012 году - 34,4 процента).

Основные выводы в части параметров исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году

1. По итогам 2013 года исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сложилось по доходам в сумме 8161,2 млрд. рублей (95 % объема прогнозной оценки Минфина России, официально опубликованной на этапе формирования и обсуждения проекта бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов), по расходам - 8803,2 млрд. рублей (100,2 %), дефицит составил 642,0 млрд. рублей, превысив прогнозную оценку в 3,3 раза.

Наблюдается значительное замедление темпов роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, которые соста-

вили в 2013 году всего 101,2 % (в 2011 году - 116,9 %, в 2012 году - 105,5 процента).

Количество регионов, доходы которых сократились, увеличилось почти вдвое (с 15 в 2012 году до 27 в 2013 году).

С дефицитом исполнены бюджеты 77 регионов (в 2012 году - 67, в 2011 году - 57). В 35 субъектах Российской Федерации дефицит превысил 15 % объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, из них в 10 - дефицит превысил 25 процентов.

2. Тенденция роста государственного долга субъектов Российской Федерации в 2013 году сохранилась. По сравнению с началом года госдолг субъектов Российской Федерации увеличился в 1,3 раза и составил на 1 января 2014 года 1737,5 млрд. рублей. Рост долговых обязательств отмечен в 75 субъектах Российской Федерации.

Удельный вес госдолга субъектов Российской Федерации в объеме налоговых и неналоговых доходов составил 33 % (в 2012 году - 26,1 %, в 2011 году - 25,1 %). Отношение государственного долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации свыше 50 % сложилось в 44 регионах.

В структуре государственного долга субъектов Российской Федерации наблюдается увеличение доли кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (с 32,6 % по состоянию на 1 января 2013 года до 39,8 % по состоянию на 1 января 2014 года).

Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации увеличились по сравнению с 2012 годом на 22,2 % и составили 91,2 млрд. рублей, или 1,4 % налоговых и неналоговых доходов (в 2012 году - 1,2 процента).

Реальные источники погашения накопленного долга у большинства регионов отсутствуют.

В заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов Счетная палата Российской Федерации указывала на сохраняющиеся риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств, и вероятность увеличения в структуре их государственного долга более дорогих заимствований у кредитных организаций и увеличения расходов на их обслуживание.

3. Замедление темпов роста доходов в основном обусловлено значительным сокращением прироста налоговых доходов, вызванное сокращением поступлений по основному формирующему доходу налогу - налогу

на прибыль организаций, а также неисполнением поступлений от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации.

Налоговые доходы составили 5964,4 млрд. рублей и увеличились по сравнению с 2012 годом на 2,9 % (в 2012 году - на 10 %, в 2011 году - на 16,7 процента).

3.1. Снижение спроса на продукцию крупных налогоплательщиков, рост себестоимости товаров (работ, услуг) вследствие повышения тарифов на энергоресурсы, применения «амортизационной премии» при определении налоговой базы оказали влияние на поступления по налогу на прибыль организаций.

Доходы по данному налогу составили 1719,5 млрд. рублей, сократившись на 13,1 % (в 2012 году - увеличение на 2,7 %, в 2011 году - на 26,9 %). Сокращение произошло в 66 субъектах Российской Федерации, из них в 10 регионах - на 30 % и более.

3.2. Поступления, формируемые за счет акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, являются основным источником формирования региональных дорожных фондов и составили в 2013 году 295,4 млрд. рублей.

При увеличении указанных доходов на 6,5 % отмечено значительное недовыполнение плана. По данным 71 субъекта Российской Федерации (представившего прогнозные планы), годовой план был исполнен на 96,7 % (в 2012 году - на 100,5 процента).

Установление пониженных ставок акцизов на нефтепродукты 4 и 5 классов с целью стимулирования предприятий к производству высококачественных сортов бензина оказало негативное влияние на формирование региональных дорожных фондов.

4. На фоне сокращения темпов роста налога на прибыль организаций в 2013 году заметно увеличились поступления по налогам, связанным в основном с ростом заработной платы, цен, налоговых ставок, изменением порядка и правил исчисления налогооблагаемой базы (по налогу на доходы физических лиц - на 10,5 %, на имущество физических лиц - на 26,4 %, на имущество организаций - на 14,7 %, транспортному налогу - на 17,7 %, земельному налогу - на 11 процентов).

5. Проведение налоговыми органами верификации баз данных налоговых органов и органов Росреестра позволило увеличить общую сумму поступлений по региональным и местным налогам (налога на имущество организаций,

налога на игорный бизнес, транспортного налога, земельного налога и налога на имущество физических лиц) на 14,3 %. Их объемы составили 900,5 млрд. рублей, из них 615,1 млрд. рублей (68,3 %) - поступления по налогу на имущество организаций. Однако они по-прежнему не играют значительной роли в доходах консолидированных бюджетов регионов.

6. Объем безвозмездных поступлений в 2013 году по сравнению с 2012 годом сократился на 6,2 % и составил 1575,4 млрд. рублей.

В структуре безвозмездных поступлений основная доля (1513,8 млрд. рублей, или 96,1 %) принадлежит безвозмездным поступлениям от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а в них - межбюджетным трансфертам из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (1487,95 млрд. рублей, или 98,3 процента).

7. Изменения, происходящие в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в последние три года, привели к изменениям их структуры.

Доля налоговых и неналоговых доходов увеличилась по сравнению с 2011 годом на 4,5 процентного пункта и составила 80,7 %, доля безвозмездных поступлений сократилась на 3,8 процентного пункта и составила 19,3 процента.

В структуре налоговых доходов увеличилась доля налогов на доходы физических лиц (на 4,1 процентного пункта и составила 41,9 %) и сократилась доля налога на прибыль организаций (на 7,8 процентного пункта и составила 28,8 процента).

Доля региональных и местных налогов (налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес, транспортного налога, земельного налога и налога на имущество физических лиц) увеличилась на 1,6 процентного пункта и составила 15,1 процента.

8. Проведение политики оптимизации расходных обязательств позволило снизить темпы их роста по сравнению с 2012 годом на 3,1 процентного пункта (темп роста составил 105,6 %). По сравнению с доходами они по-прежнему росли более высокими темпами.

Сократились расходы в 9 субъектах Российской Федерации. В 61 регионе темп роста расходов превысил средний.

Значительно увеличились расходы на образование (на 14 %) и культуру и кинематографию (на 12 %). Сократились расходы по разделу 0900 «Здравоохранение» (на 7,9 процента).

В структуре расходов наибольший удельный вес приходится на расходы по разделу 0700 «Образование» (26,5 %) и по разделу 0400 «Национальная экономика» (19,7 %). На разделы 0900 «Здравоохранение» и 1000 «Социальная политика» приходится 14,2 % и 14,9 %, соответственно.

**Основные выводы в части полноты, своевременности предоставления
межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам
субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям
и их исполнения**

9. Объем межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований из федерального бюджета, по оперативным данным субъектов Российской Федерации, увеличился по сравнению с 2012 годом на 3,3 % и составил по состоянию на 1 января 2014 года 1487,95 млрд. рублей. Исполнение составило 105 % объема, утвержденного Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ, и 99 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

10. В течение 2013 года в результате принятых решений по изменению бюджетных ассигнований объем межбюджетных трансфертов, предусмотренных сводной бюджетной росписью, увеличился по сравнению с бюджетными ассигнованиями, предусмотренными Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ (с изменениями), на 6 %, в том числе: объем субсидий - на 5 %, субвенций - на 16,8 %, иных межбюджетных трансфертов - на 46,6 %. Объем дотаций снижен на 7,8 млрд. рублей (на 1,3 процента).

Увеличение иных межбюджетных трансфертов связано в основном с внесением изменений в сводную бюджетную роспись по увеличению бюджетных ассигнований за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (13,9 млрд. рублей, или 50 % общего увеличения).

11. В структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета основную долю составили дотации, которые увеличились по сравнению с 2012 годом на 16,3 % и составили 609,1 млрд. рублей, или 40,9 % общего объема межбюджетных трансфертов.

Объем субсидий по отношению к 2012 году сократился на 9,7 % и составил 515,6 млрд. рублей, или 34,7 % общего объема межбюджетных трансфертов.

Объем субвенций по отношению к 2012 году сократился на 3,7 % и составил 273,7 млрд. рублей, или 18,4 % общего объема межбюджетных трансфертов.

Объем иных межбюджетных трансфертов по отношению к 2012 году увеличился на 46,5 % и составил 89,5 млрд. рублей, или 6,04 % общего объема межбюджетных трансфертов.

12. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации составили 418,8 млрд. рублей (68,7 % всех дотаций) и перечислены 73 субъектам Российской Федерации в полном объеме.

Распределение дотации осуществляется в соответствии с методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670), в которую практически ежегодно вносятся изменения.

Указанная методика не учитывает негативных тенденций в исполнении налоговых и неналоговых доходов регионов в последние годы.

На фоне общего увеличения планируемых объемов указанной дотации на индекс инфляции и их исполнения в полном объеме на протяжении ряда лет отмечается сокращение объемов указанной дотации у значительного числа регионов.

13. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов перечислены в объеме 177,8 млрд. рублей, или 99,8 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

Недовыполнение сложилось за счет дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов по целевой статье 5170205, в соответствии с которой субъекты Российской Федерации получили 58,6 млрд. рублей, или 99,3 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью. По сравнению с первоначально утвержденными бюджетными ассигнованиями на 2013 год их объем увеличен в 1,5 раза.

14. Перечисление субсидий составило 98,1 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

Неисполнение сложилось в основном за счет субсидий, перечисленных на реализацию федеральных целевых программ (94,5 %), в связи с неготовностью проектно-сметной документации, поздним принятием нормативных правовых актов и длительными сроками заключения соглашений.

Таким образом, не организованы трехлетний непрерывный цикл реализации федеральных целевых программ и механизм гарантий их исполнения.

15. Исполнение по перечислению субвенций из федерального бюджета на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им отдельных государственных полномочий Российской Федерации составило 98,7 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

Средства субвенций перечислены в 2013 году регионам в полном объеме, за исключением субвенций, предоставление которых носит заявоч-

ный характер (на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России» (96,9 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью), единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву (94,4 %), государственные единовременные пособия и ежемесячные денежные компенсации гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений (98,7 %) и некоторых других).

16. Исполнение по перечислению иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составило 99,4 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

Значительно ниже предусмотренного на 2013 год объема направлено средств иных межбюджетных трансфертов на единовременные денежные компенсации реабилитированным лицам (0,5 млн. рублей, или 0,1 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью) и на единовременное денежное поощрение при награждении орденом «Родительская слава» (30,2 %). Указанные средства были предусмотрены в федеральном бюджете на уровне 2012 года.

Вместо предоставления дотации на стимулирование развития налогового потенциала, предусмотренной в первоначальном варианте Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ в объеме 10 млрд. рублей, субъектам Российской Федерации перечислены иные межбюджетные трансферты на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти (в первоначальном варианте - 1 млрд. рублей) в объеме 5,3 млрд. рублей.

17. В отчетном периоде сохранилась тенденция распределения и предоставления межбюджетных трансфертов, особенно целевых, в виде субсидий, и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в конце финансового года.

Более 13 % (163,9 млрд. рублей) предусмотренных средств дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов было распределено в декабре 2013 года, в том числе:

- средства дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (по целевой статье 5170205) на сумму 15,5 млрд. рублей, или 26,2 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью по этой статье;

- средства субсидий на сумму 142,7 млрд. рублей, или 27,1 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью;

- средства иных межбюджетных трансфертов на сумму 5,7 млрд. рублей, или 6 % объема, предусмотренного сводной бюджетной росписью.

18. Позднее распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации и ненадлежащий контроль главных распорядителей средств федерального бюджета за использованием межбюджетных трансфертов, направляемых регионам, оказывают негативное влияние на качество исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и приводят к образованию значительных сумм остатков средств федерального бюджета.

По состоянию на 1 января 2014 года на счетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований остатки межбюджетных трансфертов составили 199,8 млрд. рублей, из них подлежащие возврату в федеральный бюджет - 195,6 млрд. рублей, что является недопустимым.

19. Бюджетам закрытых административно-территориальных образований межбюджетные трансферты перечислены в соответствии с годовыми бюджетными назначениями в объеме 12,1 млрд. рублей (100 %), в том числе в форме дотаций - в объеме 11,6 млрд. рублей, иных межбюджетных трансфертов на переселение граждан из закрытых административно-территориальных образований - 0,5 млрд. рублей.

Общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых закрытым административно-территориальным образованиям, остается неизменным с 2010 года. Больше чем половине из них они снижаются. В 2012 году были сокращены межбюджетные трансферты 24 закрытым административно-территориальным образованиям из 43, в 2013 году - 29, из которых у 14 сокращение наблюдалось и в 2012 году.

По причине недостаточности средств возникают проблемы по переселению граждан из ЗАТО в связи с превышением рыночной стоимости жилья в местах желаемого переселения над средней рыночной стоимостью 1 кв. метра общей площади жилья для всех категорий граждан, которым социальные выплаты предоставляются за счет средств федерального бюджета на приобретение жилых помещений.

Основные выводы в части тенденций и проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также мер, принимаемых на федеральном и региональном уровнях, по повышению их сбалансированности

20. Главная проблема исполнения региональных и местных бюджетов - нарастание негативных тенденций, приводящих к снижению устойчивости и сбалансированности их бюджетов, возникновению серьезных диспропорций в формировании доходной базы регионов и усилению зависимости от федерального центра.

Обеспеченность расходов без учета субвенций налоговыми и неналоговыми доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации устойчиво снижалась и составила в 2013 году 77,2 % (в 2011 году - 79,4 %), без учета г. Москвы - 73,3 процента.

В 2013 году за счет поступивших налоговых и неналоговых доходов могли обеспечить собственные расходы (без учета субвенций) всего 4 субъекта Российской Федерации: Московская область (93,7 %), города Москва (95,5 %) и Санкт-Петербург (95,6 %), Ненецкий автономный округ (91,8 %). В 2012 году таких регионов было 10.

Менее половины суммы расходов без учета субвенций обеспечивается налоговыми и неналоговыми доходами в 14 регионах.

21. В основе проблем консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - сохраняющийся высокий уровень дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, попытки выравнять которую осуществляются много лет и не приводят к существенным результатам.

Разрыв в среднедушевых доходах между 10 регионами, имеющими самые высокие доходы, и 10 регионами, имеющими самые низкие доходы, после выравнивания остается практически неизменным (в 4 раза).

22. Доля средств, остающихся в субъектах Российской Федерации после перераспределения собранных на территориях доходов, сокращается. В 2011 году она составляла 33,3 %, в 2013 году - 33,8 %, без учета г. Москвы - 50,9 % и 47,8 %, соответственно.

Более половины собранных на территориях средств перечислили в федеральный бюджет 16 субъектов Российской Федерации (в 2011 году - 14 регионов), еще 4 региона приближаются к 50-процентному барьеру.

Сложившаяся практика межбюджетного регулирования приводит в ряде регионов к ощутимому снижению бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения.

23. Сохраняется и усиливается зависимость региональных и местных бюджетов от федерального бюджета.

Доходная часть бюджетов 7 регионов (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Камчатский край) сформирована за счет межбюджетных трансфертов на 60 %. Еще у 16 субъектов указанная доля составляет свыше 40 процентов.

Наблюдается тенденция сокращения числа регионов, в которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий)

в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 5 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и которые не подлежали ограничению, установленным статьей 130 Бюджетного кодекса.

В соответствии с приказом Минфина России от 30 ноября 2012 года № 456 в 2013 году насчитывается всего 3 таких субъекта Российской Федерации (г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ), в 2011 году их было 5 (кроме указанных, Тюменская область и г. Санкт-Петербург).

На один регион увеличилось число субъектов Российской Федерации, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности.

24. Наблюдается тенденция ухудшения ситуации в благополучных в финансовом отношении регионах.

Значительно увеличился дефицит бюджета Тюменской области, который в 2011 году был профицитным, в 2012 году дефицит составлял 3,5 % налоговых и неналоговых доходов, в 2013 году - 28,8 %. В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре дефицит бюджета в 2012 году составлял 4,5 %, в 2013 году - 19,7 процента.

Регионы, у которых в 2013 году доходы не только не выросли, но и сократились, - Вологодская область (сокращение на 2,8 %), Кемеровская область (на 6 %), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра (на 6,8 процента).

Рост долговых обязательств отмечен в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре (в 5,3 раза), Ямало-Ненецком автономном округе (в 2,8 раза).

25. Наблюдаемое ухудшение экономической и финансовой ситуации в регионах и необходимость безусловного исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года вызывают необходимость внесения изменений в методику распределения дотаций субъектам Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

На фоне увеличения общего объема дотации на индекс инфляции объемы дотаций целому ряду регионов ежегодно сокращаются. В 2013 году предоставление дотаций сократилось 37 субъектам Российской Федерации.

26. Проблемы с наполнением доходной базы и необходимость направлять средства на исполнение первоочередных (в основном социальных) расходов приводят к сокращению возможности софинансирования расходов инвестиционного характера.

Доля расходов, направляемых на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов продолжает сокращаться. В 2013 году она составила 12,1 % (в 2012 году - 13,4 %,

в 2011 году - 15,1 %). По сравнению с 2011 годом сокращение произошло в 55 субъектах Российской Федерации.

27. По информации субъектов Российской Федерации, полученной в рамках проведения мониторинга достаточности финансовых ресурсов, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, общая потребность в средствах на их исполнение составила в 2013 году 2215,9 млрд. рублей. В консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации были предусмотрены средства в сумме 1876,2 млрд. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 343,0 млрд. рублей, или 18,3 % средств, предусмотренных в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации.

Объем недостающих средств на реализацию майских указов Президента Российской Федерации сократился по сравнению с оценкой, представленной по итогам 9 месяцев 2013 года, на 150 млрд. рублей.

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и Минфином России не осуществлялась сверка указанных объемов потребности, на целесообразность которой обращалось внимание в предыдущем отчете Счетной палаты Российской Федерации по итогам экспертно-аналитического мероприятия за 9 месяцев 2013 года.

28. В результате мер, принимаемых Правительством Российской Федерации, дополнительные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (по оценке Минфина России), связанные с изменениями, внесенными в налоговое законодательство Российской Федерации, увеличились в 2013 году на 63 млрд. рублей.

При этом необходимо отметить, что оценка включает только влияние вновь принимаемых или вступающих в силу положений нормативных правовых актов и учитывает не все факторы, влияющие на бюджеты регионов.

Оценка влияния изменений, связанных с начислением амортизации по объектам основных средств, права на которые подлежат государственной регистрации, только по самым крупным холдингам показала, что консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации недополучили 72,0 млрд. рублей, что свело к нулю вышеуказанные дополнительные доходы.

Предусматриваемые в федеральном бюджете компенсационные меры (в виде индексации объема дотации субъектам Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, отдельных видов иных межбюджетных трансфертов) явно недостаточны, многие из них не носят системного характера и непрозрачны, что подтвердили итоги 2013 года.

29. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года в качестве важнейшей поставлена задача уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

В Бюджетном послании отмечено, что объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы, они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» отмечено, что необходим более тщательный, постоянный мониторинг финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, изменений основных параметров их бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга.

Субъекты Российской Федерации отметили, что перераспределение средств между региональным и местными бюджетами на исполнение переданных с муниципального уровня на региональный полномочий в области дошкольного образования (5 % НДФЛ) ослабляет и без того дефицитные бюджеты муниципалитетов, что, в свою очередь, влечет необходимость увеличения им финансовой помощи из бюджетов регионов.

30. Счетная палата Российской Федерации не раз указывала, что необходимо предусмотреть возможность уточнения финансово-экономических обоснований законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, в случаях, когда в процессе принятия законопроекта (после первого чтения) в него вносятся существенные изменения, приводящие к выпадающим доходам федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

При внесении изменений в главу 31 части второй Налогового кодекса официальных расчетов, содержащих оценки изменения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в результате внесения изменений в главу Налогового кодекса, регламентирующую исчисление и уплату налога на имущество организаций, в Счетную палату Российской Федерации представлено не было.

31. Негативное влияние на формирование доходов и исполнение расходных обязательств регионов в течение 2013 года оказывали отдельные решения, принятые на федеральном уровне.

31.1. В связи с поздним внесением изменений в Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (изменения от 1 декабря 2012 года № 213-ФЗ),

которыми была введена норма о передаче межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджеты территориальных фондов на финансовое обеспечение скорой медицинской помощи в объеме не менее фактических расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на указанные цели в 2012 году (ранее - за счет средств ОМС), субъекты Российской Федерации были вынуждены в уже утвержденном бюджете изыскивать средства (в ущерб другим утвержденным расходам) на финансовое обеспечение скорой медицинской помощи помимо платежей в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

32. Изменение налогового законодательства в части формирования консолидированных групп налогоплательщиков, по которым за 2013 год поступило налога на прибыль организаций на 21,2 млрд. рублей меньше, чем если бы они были самостоятельными. Недополучили доходы 23 региона в сумме около 65,2 млрд. рублей, увеличились доходы у 60 регионов на сумму 44,0 млрд. рублей. Одновременно произошло территориальное перераспределение налога.

33. В связи с увеличением с 1 января 2013 года более чем в 2 раза размера фиксированного страхового взноса (с 17 до 32 тыс. рублей) по обязательному пенсионному страхованию для индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования») во многих регионах отмечено значительное сокращение количества индивидуальных предпринимателей.

34. Субъектами Российской Федерации принимаются определенные меры, направленные на изыскание дополнительных средств на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, однако в полной мере это не решает проблему недостаточности финансовых ресурсов.

Меры, принимаемые субъектами Российской Федерации, по увеличению доходной базы в основном сводятся к сокращению задолженности по платежам в бюджет, оптимизации налоговых льгот и легализации и оптимизации налоговых баз, проведению мероприятий с крупнейшими налогоплательщиками (70 % дополнительных доходов, получаемых от принимаемых в регионах мер по увеличению доходов).

Принимаемые в регионах меры пока не могут значительно повлиять на доходы консолидированных бюджетов регионов. Доля доходов от указанных мер незначительна и составляет в среднем 1,7 % суммарных доходов консолидированных бюджетов регионов.

За счет оптимизации бюджетных расходов планируется сэкономить в 2013 году (расчетно) порядка 360 млрд. рублей (4 % объема расходов). Около 60 % всей экономии ожидается за счет оптимизации расходов в г. Москве и г. Санкт-Петербурге.

35. В субъектах Российской Федерации имеются резервы для решения проблем, связанных с реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Проверки Счетной палаты Российской Федерации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях выявили многочисленные случаи нарушений и неэффективное использование бюджетных средств. В ходе контрольных мероприятий, проведенных в 2013 году, выявлено использование средств с нарушениями на сумму 80,7 млрд. рублей, из них: нецелевое использование бюджетных средств - 1,3 млрд. рублей, неэффективное использование бюджетных средств - 11,4 млрд. рублей.

При этом в 2013 году механизм приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления Минфином России не применялся.

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

Предварительная оценка 2013 года показала, что объем указанных выпадающих доходов составит порядка 600 млрд. рублей.

37. В 2013 году проводилась подготовительная работа к введению с 2014 года новых механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов в виде «бюджетного аккредитива» и кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Принимая во внимание многочисленные повторяющиеся почти во всех регионах замечания по результатам применения указанных механизмов в январе-феврале 2014 года, Минфину России целесообразно проводить анализ практики их применения с учетом мнений регионов в целях выработки наиболее эффективных путей и мер совершенствования указанных механизмов.

38. Первоначально запланированные в федеральном бюджете объемы финансовой помощи, в том числе в виде дотации на поддержку мер по

обеспечению сбалансированности бюджетов, значительно увеличиваются в течение финансового года. Не стал исключением 2013 год, в течение которого объемы указанной дотации к концу финансового года увеличились на 9 %. Объемы бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации увеличены в 2,1 раза.

В заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов отмечалось, что отсутствие решений по передаче субъектам Российской Федерации дополнительных источников доходов, а также ожидаемое снижение конкурентоспособности организаций отдельных отраслей народного хозяйства в условиях вступления России в ВТО приведут с высокой долей вероятности к снижению уровня бюджетных возможностей отдельных регионов (особенно муниципалитетов и моногородов) в части исполнения расходных обязательств и увеличению их дифференциации по уровню социально-экономического развития.

Необходимость выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года по индексации заработной платы работникам бюджетных учреждений и доведению ее размера до уровня средней заработной платы в экономике и индексации расходов на социальное обеспечение в условиях дефицита региональных и местных бюджетов ограничит бюджетные возможности для развития регионов.

39. По итогам рассмотрения Правительством Российской Федерации (поручение от 11 февраля 2014 года № ДМ-П16-962) отчета и предложений Счетной палаты по итогам 9 месяцев 2013 года получен ответ Минфина России от 17 марта 2014 года № 01-02-01/06-11484, который во многом носит формальный характер.

Так, разработка отдельного стратегического документа в области межбюджетных отношений считается нецелесообразной на основании того, что принят ряд стратегических документов, в которых определены направления и поставлены задачи в области межбюджетных отношений, такие как: государственные программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 года № 376-р), «Региональная политика и федеративные отношения» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 года № 435-р) и Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р).

Вместе с тем предложения Счетной палаты Российской Федерации были внесены с учетом анализа результативности и эффективности указанных программ в ходе исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета по итогам 9 месяцев 2013 года, который показал, что программы недостаточно увязаны между собой и не являются комплексным документом, определяющим на федеральном и региональном уровнях развитие межбюджетных отношений на среднесрочный и долгосрочный периоды. Итоги 2013 года продемонстрировали возрастающую несбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации и объективно складывающуюся дифференциацию по возможностям исполнения собственных полномочий и обязательств, что ставит под сомнение достижение запланированных в госпрограммах результатов.

Тезис в ответе Минфина России о том, что текущая система межбюджетных отношений позволяет решать поставленные в рамках указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года задачи путем предоставления целевых межбюджетных трансфертов, а также необусловленной финансовой помощи, в том числе дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, не отражает действительного положения дел. Действующая система межбюджетных трансфертов не обеспечивает реальную сбалансированность и устойчивость консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Необусловленная финансовая помощь в виде дотаций на сбалансированность имеет много недостатков, значительная часть ее не имеет системного характера, объемы не покрывают недостаток средств. Увеличивающиеся объемы государственного долга субъектов Российской Федерации являются дополнительным подтверждением ее неэффективности.

Мнение Минфина России о том, что контроль за реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на всех уровнях власти должны осуществлять непосредственно министерства, планирующие расходы в рамках государственных программ Российской Федерации, и они же должны обеспечивать разработку единых методологических подходов и форм отчетности, учитывающих отраслевую специфику, означает отсутствие в Минфине России необходимой и достоверной информации при формировании прогнозов развития и проектов бюджетов на очередной финансовый год и плановый период.

В настоящее время поручением от 26 марта 2014 года № ДК-П16-2009 Д.Н. Козака Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти дополнительно поручено рассмот-

реть отчет Счетной палаты Российской Федерации и представить согласованные предложения с проектом доклада Председателю Правительства Российской Федерации.

Указанные тенденции нашли отражение в материалах Совета Федерации по итогам научно-практической конференции «Бюджетный федерализм: итоги и перспективы», а проблематика - в ее рекомендациях.

В связи с тем, что ситуация с исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и их сбалансированностью на протяжении ряда лет не улучшается, а негативные факторы нарастают, считаем целесообразным предложить Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть следующие предложения Счетной палаты Российской Федерации и учесть их, в том числе, в ходе доработки государственных программ.

Предложения

1. Направить отчет в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с предложениями для рассмотрения и возможного включения в постановления по формированию концепций федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и по проблемам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации следующих вопросов.

1.1. О корректировке системы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации в части:

- проведения и представления в ходе формирования проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период достоверной прогнозной оценки на трехлетний период консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, включая оценки налоговых и неналоговых доходов в разрезе субъектов Российской Федерации;

- пересмотра методик расчетов предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации средств межбюджетных трансфертов исходя из необходимого исполнения собственных и переданных полномочий, в том числе вытекающих из указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

- уточнения методики распределения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;

- максимального распределения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете на трехлетний период;

- разработки в среднесрочном периоде мер по реструктуризации имеющихся долговых обязательств субъектов Российской Федерации

(замещение кредитов коммерческих банков долгосрочным бюджетным кредитованием и перевод ряда обязательств в разряд дотаций и субсидий из федерального бюджета);

- исключение практики распределения и предоставления средств межбюджетных трансфертов в конце финансового года, влекущей возврат в федеральный бюджет остатков средств межбюджетных трансфертов на счетах субъектов Российской Федерации, сложившихся в результате перечисления средств из федерального бюджета в конце финансового года;

- совершенствования отчетности по использованию целевых средств межбюджетных трансфертов - субсидий, предусматривающей пообъектный (адресный) учет с применением информационных систем Казначейства России, обусловленный вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

1.2. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, устанавливающих, что в составе материалов, представляемых одновременно с проектами законов о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, должна содержаться оценка эффективности налоговых льгот и преференций. Решение о продлении срока действия льготы должно приниматься по результатам проведенного анализа ее эффективности законодательным актом.

1.3. О разработке методики компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации снижения поступлений от налога на прибыль организаций от крупных налогоплательщиков, в том числе в связи с изменениями территориальной постановки на учет.

1.4. О разработке системы мер поддержки из федерального бюджета сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на компенсацию недостоверных прогнозных расчетов и обоснований сумм межбюджетных трансфертов при формировании проектов федеральных законов о федеральных бюджетах.

1.5. О компенсационных мерах в 2014 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, которым поступления объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации снижаются более чем на 10 % уровня предыдущего года.

1.6. Об увеличении в 2014 году и об индексации на 2015-2016 годы объемов межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам закрытых административно-территориальных образований, в том числе на переселение граждан из закрытых административно-территориальных образований.

1.7. Об обеспечении мониторинга практики применения механизма предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и механизма «бюджетного аккредитива» в целях выработки наиболее эффективных путей и мер совершенствования указанных механизмов с учетом мнений регионов.

1.8. О создании единого автоматизированного реестра полномочий - постоянно обновляемой базы данных по полномочиям всех трех уровней власти (федерального, регионального и местного) и мониторинге достаточности средств для их исполнения.

1.9. О разработке комплексного документа на среднесрочную и долгосрочную перспективу, отражающего взаимоувязанные подходы и направления развития межбюджетных отношений как на федеральном, так и на региональном уровнях.

2. Направить информационное письмо и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации» по итогам 2013 года Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК