

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 марта 2007 года № 13К (531) «О результатах анализа объемов финансирования в 2006 году полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», а также подготовка заключения о требуемых объемах субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение указанных полномочий в 2008 году»:

Утвердить сводный отчет о результатах контрольного мероприятия...

Направить сводный отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Комиссию Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой, Правительство Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Подготовить информационные письма Президенту Российской Федерации В. В. Путину, Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову.

СВОДНЫЙ ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Анализ объемов финансирования в 2006 году полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», а также подготовка заключения о требуемых объемах субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение указанных полномочий в 2008 году»

Контрольное мероприятие проведено в соответствии с пунктом 3.11.15 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год, постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 января 2007 года № 16-СФ «О поручении Счетной палате Российской Федерации».

Цель контрольного мероприятия

Провести анализ объемов финансирования в 2006 году полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Подготовить заключение о требуемых объемах субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение указанных полномочий в 2008 году.

Предмет контрольного мероприятия

Законы Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, норма-

тивные правовые акты, принятые федеральными органами исполнительной власти в пределах своей компетенции по регулированию бюджетных правоотношений.

Документы главных распорядителей бюджетных средств, обосновывающие расходы федерального бюджета, на осуществление полномочий Российской Федерации, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по труду и занятости, субъекты Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: с 1 января по 31 декабря 2006 года.

Сроки проведения контрольных мероприятий: с 9 по 27 февраля 2007 года.

Введение

Настоящий сводный отчет подготовлен в соответствии с программой, утвержденной решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 2 февраля 2007 года № 3К (521)).

В целях подготовки отчета:

- были проведены проверки в Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее - Минздравсоцразвития России), Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее - Минкультуры России), Министерстве образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России), Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации (далее - Минсельхоз России), Федеральном агентстве по образованию (далее - Рособразование), Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом (далее - Росимущество), Федеральном агентстве по рыболовству (далее - Росрыболовство), Федеральной службе по труду и занятости (далее - Роструд);

- направлены запросы в Министерство финансов Российской Федерации (далее - Минфин России), в 86 субъектов Российской Федерации и 7 запросов в контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (Чувашская Республика, Калининградская область, Новосибирская область, Ростовская область, Тюменская область, Чукотский автономный округ, г. Москва).

Сводный отчет подготовлен на основании результатов проведенных проверок и информации, представленной на запросы Счетной палаты Российской Федерации, Минфином России, 7 контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, а также 84 органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для целей сводного отчета использованы следующие сокращения:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации - Бюджетный кодекс;
- Налоговый кодекс Российской Федерации - Налоговый кодекс;
- Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» - Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ;

- Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» - Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ;
- Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» - Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год»;
- Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (с изменениями от 15 февраля, 3 июня, 6, 27 июля 2006 года) - Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ;
- Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» - Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ;
- Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» - Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год»;
- Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» - Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ;
- Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» - Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1;
- Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2007-2009 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 1860-р, - Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2007-2009 годы.

В процессе осуществления реформы федеративных отношений 2003-2005 годов были приняты федеральные законы, регламентирующие распределение полномочий между различными уровнями власти.

В частности, необходимо отметить принятие федеральных законов от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», а также от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ направлен на дальнейшее совершенствование федерального законодательства в части разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, содержит положения, касающиеся повышения эффективности государственного управления и уточнения механизма передачи полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Так, статьей 15 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ предусмотрено утверждение Президентом Российской Федерации перечня показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации, касающиеся разграничения полномочий между органами власти в таких сферах, как здравоохранение, образование, культура, занятость и некоторых других, а также в области охраны и использования животного мира. В частности, предусматривается закрепить в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» положения о передаче органам государственной власти субъектов Российской Федерации части полномочий Российской Федерации по осуществлению контроля качества образования, лицензированию и государственной аккредитации соответствующих образовательных учреждений, а также надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации с 1 января 2008 года наделяются дополнительными полномочиями.

В области охраны и использования объектов животного мира:

- охрана среды обитания указанных объектов животного мира;
- установление согласованных с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства, объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- выдача разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (кроме объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации), за исключением разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- осуществление контроля за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира;
- осуществление мер по воспроизводству объектов животного мира и восстановлению среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам, за исключением объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

В области охраны здоровья граждан:

- осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения);

- лицензирование следующих видов деятельности:

- медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи);

- фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения);

- деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения).

В области объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации):

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в федеральной собственности;

- государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со статьей 33 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

В области образования:

- осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными компонентами государственных образовательных стандартов в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 23 статьи 28 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования;

- лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 24 статьи 28 вышеуказанного Закона полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений;

- надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 21 статьи 28 вышеуказанного Закона), а также органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования; принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе путем направления обязательных для исполнения предписаний соответствующим образовательным учреждениям и органам местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования; контроль за исполнением предписаний.

В области содействия занятости населения:

- осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения, приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, регистрацией инвалидов в качестве безработных;

- регистрация граждан в целях содействия в поиске подходящей работы, а также регистрация безработных граждан;

- оказание в соответствии с законодательством о занятости населения следующих государственных услуг: содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям - в подборе необходимых работников, информирование о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации, организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест, организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения, психологическая поддержка, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан, осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, организация проведения оплачиваемых общественных работ, организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые, социальная адаптация безработных граждан на рынке труда, содействие самозанятости безработных граждан, содействие гражданам в переселении для работы в сельской местности, выдача работодателям заключений о привлечении и об использовании иностранных работников в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;

- разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы;

- организация и проведение специальных мероприятий по профилированию (распределению безработных граждан на группы в зависимости от профиля их предыдущей профессиональной деятельности, уровня образования, пола, возраста и других социально-демографических характеристик в целях оказания им наиболее эффективной помощи при содействии в трудоустройстве с учетом складывающейся ситуации на рынке труда) безработных граждан;

- проверка, выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения, привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- принятие мер по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан;

- обобщение практики применения и анализ причин нарушений законодательства о занятости населения в субъекте Российской Федерации, а также подготовка соответствующих предложений по совершенствованию данного законодательства.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ вступил в силу с 1 января 2007 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления в силу.

Статьей 27 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ устанавливаются переходные положения, определяющие формы и особенности реорганизации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при передаче полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно финансово-экономическому обоснованию проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» предусмотренная законопро-

ектом передача полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации не содержит новых, ранее не исполнявшихся и ранее не финансировавшихся расходных полномочий и, соответственно, не потребует дополнительных финансовых средств, а повлечет только постатейное перераспределение средств федерального бюджета (без изменения общих бюджетных параметров).

Результаты проверки

1. Анализ нормативной правовой базы по регулированию полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

1.1. Проверка в Минздравсоцразвития России показала, что методика расчета объема средств, предусмотренных на осуществление передаваемых полномочий в области охраны здоровья граждан, не разработана.

Согласно проекту приказа Минздравсоцразвития России (приказ не утвержден, находится в стадии согласования) срок разработки проекта постановления Правительства Российской Федерации «О методике расчета общего объема средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области охраны здоровья граждан» установлен - II квартал 2007 года.

1.2. В ходе проведения проверки в Минкультуры России выявлены проблемы, касающиеся правоотношений, возникающих в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В настоящее время отношения, возникающие в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Согласно части 1 и части 3 статьи 48 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, частной собственности и иных формах собственности. Если не установлен иной порядок, собственник объекта культурного наследия несет бремя содержания принадлежащего ему объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия, который предусмотрен главой 4 (статьи 15-27) указанного Федерального закона.

Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации. На момент проведения проверки положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия не утверждено.

Таким образом, до настоящего времени отсутствует нормативный документ, позволяющий осуществлять работу по выявлению и учету объектов культурного наследия, и, как следствие, в Минкультуры России, в частности, отсутствуют сведения о собственнике объекта культурного наследия и его пользователе.

После принятия Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ запрет на приватизацию объектов культурного наследия отменен, за исключением объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятников и ансамблей, включенных в Список всемирного наследия, историко-культурных заповедников и объектов археологического на-

следея, которые приватизации не подлежат (пункт 1 статьи 50 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Правительством Российской Федерации (протокол заседания от 21 октября 2004 года № 40, пункт 5 раздела 2) Минэкономразвития России и Минкультуры России поручено рассмотреть вопрос об особенностях оценки объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

До настоящего времени методические рекомендации по определению особенностей оценки объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, касающиеся охраны, реставрации, страхования, приватизации, организации арендных отношений, разработанные Минкультуры России, с Минэкономразвития России не согласованы.

При реализации пункта 4 статьи 2 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ) в отношении объектов культурного наследия федерального значения, являвшихся недвижимыми памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения до 27 декабря 1991 года, Правительство Российской Федерации утверждает перечни объектов культурного наследия, которые необходимы для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями установленных федеральными законами полномочий, в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации.

Указанные перечни объектов культурного наследия федерального значения формируются по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (т. е. Росимуществом), по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия (т. е. Минкультуры России).

Предложения по перечням объектов оформляются на основании данных государственного учета объектов, представляющих историко-культурную ценность, и должны быть представлены в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом, не позднее 1 июля 2007 года.

Кроме того, пунктом 3 статьи 18 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ, вступающим в силу с 1 января 2008 года, внесены изменения в статью 9 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, которая определяет полномочия федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия.

Порядок и срок составления и утверждения указанных перечней Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ не определен.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, с 1 января 2008 года меняют структуру системы государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, в частности, общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных им полномочий, определяется на основе методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

На момент проведения проверки проект указанной методики в Минкультуры России отсутствует.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2006 года № 845-р был утвержден «План подготовки проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее - План).

Пунктами 10 и 11 Плана Минобрнауки России было поручено подготовить и внести в установленном порядке проекты нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления контроля и надзора в сфере образования» и «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2000 года № 796 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности».

Указанные проекты были внесены в Правительство Российской Федерации в установленные сроки.

В соответствии с поручением Минэкономразвития России от 29 декабря 2006 года № 19991-АШ/Д-05 и указанием заместителя Министра Минобрнауки А. Г. Свиначенко Рособрнадзором были подготовлены предложения к проекту типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам исполнения полномочий, переданных субъектам Российской Федерации.

Минобрнауки России письмом от 23 января 2007 года № ВФ-53/03 направило в Минэкономразвития России вышеназванные предложения.

В проверяемый период действовала норма статьи 30 (пункт б) Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ), дающая право Рособрнадзору передавать в установленном порядке осуществление части своих полномочий уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Минобрнауки России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка осуществления контроля и надзора в сфере образования» (от 28 декабря 2006 года № МОН-П-2815).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 16 января 2007 года № АЖ-П16-148 по реализации Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ Минобрнауки России подготовило предложения в проект плана подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и направило их в Минрегион России (от 24 января 2007 года № ДЛ-49/03). Внесены предложения о подготовке следующих проектов постановлений Правительства Российской Федерации:

- «Об утверждении перечня специальностей среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонных производств, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемких производств в федеральных образовательных учреждениях среднего профессионального образования»;

- «Об утверждении методики распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области образования, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 2 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ);

- «О внесении изменений в Положение о лицензировании образовательной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от

18 октября 2000 года № 796» в связи с уточнением компетенции Российской Федерации в лице ее федеральных органов государственной власти;

- «Об утверждении Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия».

В соответствии с частью II, пунктом 7 Положения о Федеральном агентстве по образованию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 288, Рособразование не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

1.3. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 24 марта 2006 года № 164 «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» Минсельхоз России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, относящихся к объектам охоты.

В 2005-2006 годах функции контроля и надзора в области охраны и использования объектов животного мира были возложены на Россельхознадзор.

Полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира определены Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ (статьи 5 и 6).

Согласно указанному Федеральному закону в 2006 году органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляли ряд полномочий по охране, регулированию, воспроизводству, ведению учета и кадастра и выдаче именных разовых и распорядительных лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за счет субвенций из федерального бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 371 утверждены Правила предоставления в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Проверка, проведенная в Росрыболовстве, выявила проблемы в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ. Согласно статье 16.2 полномочия, переданные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, могут быть изъяты не только по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства, использования водных биоресурсов и среды их обитания, но и по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания.

Статьей 49.1 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ определено, что норматив (методика) по определению объема субвенций должен быть утвержден Правительством Российской Федерации, а не федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства. Указанной статьей определены основные критерии методики.

В 2006 году в соответствии с Федеральными законами от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 370 были приняты Правила предоставления в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов (далее - Правила).

Согласно Правилам субвенции были предоставлены Росрыболовству в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных сводной бюджетной росписью федерального бюджета на 2006 год, на соответствующие цели. В свою очередь, Росрыболовство должно было их перечислить на счета по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации, открытые территориальными органами Федерального казначейства для кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации.

В нарушение статьи 49.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ) Минсельхозом России, являющимся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства, не были приняты должные меры по разработке и утверждению методики определения объема субвенций на осуществление государственного контроля в области рыболовства. На момент проведения проверки указанная методика не утверждена.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ Минсельхоз России приказом от 18 мая 2005 года № 85 утвердил Перечень водных биологических ресурсов, организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, а также охрана которых органами государственной власти субъектов Российской Федерации не осуществляется.

Росрыболовство приказом от 19 сентября 2006 года № 305 самостоятельно утвердило Порядок перечисления Росрыболовством в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов», в соответствии с которым субвенции должны были перечисляться на основании соглашения о взаимодействии по перечислению субвенций на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, заключенного между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Росрыболовством.

В ходе проверки использования государственных средств, выделенных в 2004-2005 годах на осуществление государственного контроля и сохранение водных биоресурсов, проведенной Счетной палатой в 2006 году, было установлено, что законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не обеспечивают системного управления рыбной отраслью и, прежде всего, государственного контроля.

Принципы, определяющие полномочия органов государственного управления в части охраны водных биоресурсов, двойственны: если в одних нормативных документах в основу распределения полномочий заложен бассейновый принцип, то в других - зависимость от вида водных биологических ресурсов. Это привело к тому, что на одном и том же водоеме охрану различных видов водных биоресурсов должны осуществлять два органа - территориальное управление Россельхознадзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

1.4. Данные, представленные субъектами Российской Федерации, показали наличие недостатков и пробелов нормативной правовой базы Российской Федерации, регули-

рующей вопросы передачи полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации. Так, ряд субъектов Российской Федерации (Республика Карелия, Костромская область) отмечают, что при определении объема субвенций, передаваемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение полномочий по предметам ведения Российской Федерации, не учитываются расходы, связанные с осуществлением административных функций.

Существуют сложности, связанные с исполнением полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Для регулирования вопросов передачи и исполнения полномочий Российской Федерации субъектами Российской Федерации необходимо принятие Правительством Российской Федерации методик распределения из Федерального фонда компенсаций субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

1.5. При проведении проверки в Росимуществе выявлен ряд проблем, касающихся передачи осуществления полномочий по управлению федеральным имуществом.

Так, на основании Соглашения между Росимуществом и Правительством Санкт-Петербурга (далее - Соглашение) Росимущество осуществило передачу Правительству Санкт-Петербурга части своих полномочий по управлению федеральным имуществом, включая земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации, иные объекты недвижимости, расположенные на территории Санкт-Петербурга, имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, местом регистрации которых является Санкт-Петербург.

Соглашение утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 841.

Проверка показала, что цели Соглашения, в том числе проведение согласованной политики в области имущественных и земельных отношений, в полной мере не реализованы.

Отсутствует положение об утверждении Росимуществом предельной численности сотрудников Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, реализующего указанные полномочия.

Отсутствуют механизмы мониторинга и оценки Росимуществом эффективности реализации переданных полномочий, а также недостаточен уровень ответственности за исполнение делегируемых полномочий.

Размер субвенций, выделяемых бюджету Санкт-Петербурга на осуществление переданных полномочий, определяется согласно Методике, являющейся неотъемлемой частью указанного Соглашения.

В расчете субвенций применяются нормативы, тарифы, ставки налогов, индекс потребительских цен и иные показатели, установленные законодательством Санкт-Петербурга и Российской Федерации в отношении Санкт-Петербурга. В расчетах используется система денежного вознаграждения государственных служащих, установленная законодательством Санкт-Петербурга. Вместе с тем, поскольку исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации реализует полномочия федерального органа исполнительной власти, то согласно статье 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», профессиональная деятельность гражданских служащих Санкт-Петербурга подпадает под определение государственной службы Российской Федерации.

В ходе проверки выявлены существенные недостатки указанной Методики, которые приводят к произвольному завышению расчетного объема субвенций.

Прежде всего, отсутствуют параметры для определения оптимальной численности сотрудников, необходимых для реализации переданного объема полномочий.

Так, по расчетам объема субвенций на 2006 год, произведенным Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, расходы по содержанию необходимой численности сотрудников - 25 человек - составили 13902,1 тыс. рублей, а на 2007 год, при неизменном объеме полномочий, они выросли в несколько раз, с учетом увеличения количества сотрудников до 135 человек.

Обоснование подобного увеличения работников не представлено. Кроме того, это противоречит нормам статьи 39 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», согласно которой запрещено проводить увеличение численности федеральных государственных служащих, а также расходов на их содержание, и не рекомендовано увеличивать численность государственных служащих субъектов Российской Федерации.

Также отсутствует нормативный акт, регламентирующий согласительные процедуры между Росимуществом и Правительством Санкт-Петербурга в отношении расчета необходимого объема субвенций, в том числе включения в расчеты расходов, не описанных Методикой.

Кроме того, положение о реализации контроля Росимущества за использованием субвенций разработано в Соглашении недостаточно. Утвержденный порядок осуществления такого контроля до настоящего времени отсутствует.

2. Расходы федерального бюджета в 2006 году и в 2007 году на осуществление субъектами Российской Федерации делегируемых полномочий.

Требуемые объемы субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение передаваемых в 2008 году полномочий в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ

В ходе реформирования межбюджетных отношений в составе федерального бюджета образован Федеральный фонд компенсаций, через который осуществляется предоставление субвенций на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с действующим законодательством осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Проверки, проведенные направлениями Счетной палаты Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти, показали следующее.

2.1. Проверка, проведенная в Минздравсоцразвития России, показала следующее.

Согласно статье 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ внесены изменения в статью 5 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-1, касающуюся полномочий федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан.

В соответствии со статьей 5.1. Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года № 5487-1 к полномочиям Российской Федерации в области охраны здоровья граждан, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся:

- осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения);

- лицензирование следующих видов деятельности:

- медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи);

- фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения);

- деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения).

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ средства на осуществление переданных полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета.

Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий, определяется на основании методики, утвержденной Правительством Российской Федерации.

На момент проведения проверки методика расчета объема средств, предусмотренных на осуществление передаваемых полномочий в области охраны здоровья граждан, не разработана.

Согласно проекту приказа Минздравсоцразвития России (приказ не утвержден, находится в стадии согласования) срок разработки проекта постановления Правительства Российской Федерации «О методике расчета общего объема средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области охраны здоровья граждан» установлен - II квартал 2007 года.

2.2. Анализ расчетов объема средств федерального бюджета, необходимых на осуществление полномочий Росздравнадзора в 2008 году, показал, что предельный объем финансирования территориальных органов Росздравнадзора на 2008 год доведен Минфином России по разделу 09 «Здравоохранение и спорт», подразделу 04 «Другие вопросы в области здравоохранения и спорта», целевой статье 0010000 «Руководство и управление в сфере установленных функций», виду расходов 006 «Территориальные органы» в сумме 396840,2 тыс. рублей на штатную численность 550 единиц, определенную постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2005 года № 602 «О предельной численности и фонде оплаты труда работников центральных аппаратов и территориальных органов исполнительной власти», без учета увеличения штатной численности на 500 единиц, предусмотренной в проекте постановления Правительства Российской Федерации с 1 апреля 2007 года (проект постановления Правительства на момент проверки находится на согласовании в Минюсте России).

В перечне несогласованных вопросов по действующим и принимаемым обязательствам Росздравнадзора на 2008 год потребность бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения основных функций Росздравнадзора, составляет 892721,1 тыс. рублей, исходя из расчетной численности 2146 единиц. Дополнительный объем бюджетных ассигнований территориальных органов Росздравнадзора на 2008 год составляет 495880,9 тыс. рублей, в том числе: по статье 211 «Заработная плата» - 392932,6 тыс. рублей; статье 213 «Начисления на оплату труда» - 102948,3 тыс. рублей.

Объем средств федерального бюджета, необходимый для передачи полномочий Росздравнадзора субъектам Российской Федерации, в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря

2006 года № 258-ФЗ в запрашиваемых Росздравнадзором бюджетных ассигнованиях на 2008 год не предусмотрен.

В пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года в части, касающейся расходов Росздравнадзора по разделу 09 «Здравоохранение и спорт», подразделу 04 «Другие вопросы в области здравоохранения и спорта», целевой статье 0010000 «Руководство и управление в сфере установленных функций», виду расходов 006 «Территориальные органы», отмечается, что с момента создания Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития различными законодательными и нормативными правовыми актами дополнительно увеличено количество функций, выполняемых Росздравнадзором.

По представленному Росздравнадзором расчету трудоемкости операций по функциям, которые выполняют территориальные органы Росздравнадзора согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 323 и Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ, трудоемкость составит с 1 января 2008 года 4250347 чел/часов в год. При существующей норме рабочего времени на одного служащего в год 1980 часов (из расчета 8-часового рабочего дня) необходимое количество сотрудников территориальных органов Росздравнадзора составит 2146 единиц, в том числе для выполнения функций в сфере здравоохранения - 1009 единиц, в сфере предоставления социальных услуг - 1137 единиц.

Ввиду отсутствия утвержденной методики расчета объема средств, предусмотренных на осуществление передаваемых полномочий в области охраны здоровья граждан, на момент проведения проверки не представлялось возможным определить общий объем средств в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных с 1 января 2008 года полномочий в области охраны здоровья граждан.

На момент проведения проверки Росздравнадзором проводилась работа по расчету трудоемкости операций по функциям, выполняемым территориальными органами, в части полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В частности, Росздравнадзором проведен предварительный расчет трудоемкости операций по двум функциям: лицензированию фармацевтической деятельности, осуществляемой организациями (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения) и лицензированию деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения), передаваемым органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно представленным Росздравнадзором предварительным сведениям, трудоемкость передаваемых операций (по факту 2006 года) по вышеуказанным функциям составит 465624 чел/часов в год.

При расчете принято по факту 2006 года: количество плановых и внеплановых проверок соблюдения лицензионных требований при осуществлении медицинской деятельности и количество экспертиз, связанных с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, проведенных территориальными органами.

Расчеты трудоемкости операций по другим передаваемым функциям: осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи,

оказываемой в федеральных организациях здравоохранения); лицензированию медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи) находятся в стадии разработки.

Вместе с тем, общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий, может быть определен Росздравнадзором только после утверждения методики Правительством Российской Федерации, то есть не ранее II квартала 2007 года.

2.3. Контрольное мероприятие, проведенное в Роструде, показало следующее.

Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в области занятости населения, Рострудом определяется на основании Методики определения общего объема средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения (далее - Методика), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 года № 35.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 года № 36 утверждены Правила расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения.

Субвенции предоставляются Роструду в составе Федерального фонда компенсаций.

В соответствии с перспективным финансовым планом Российской Федерации на 2007-2009 годы Роструду по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», подразделу 02 «Фонды компенсаций», целевой статье 5190000 «Фонд компенсаций», виду расходов 527 «Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по реализации государственной политики занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий» определены объемы субвенций в Федеральном фонде компенсаций на осуществление переданных полномочий в области содействия занятости населения на 2007-2009 годы, в том числе на 2008 год - 34298017,9 тыс. рублей.

Расчеты сумм субвенций производились Рострудом в соответствии с Методикой и Методическими указаниями по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы в части показателей 2008-2009 годов и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 год (далее - Методические указания), доведенными письмом Минфина России от 23 января 2007 года № 02-021-14/111.

Согласно основным показателям социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года, доведенным Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации до субъектов бюджетного планирования, численность официально зарегистрированных безработных составит в 2007 году 1,90 млн. человек, в 2008 году - 1,95 млн. человек.

Объем затрат на осуществление социальных выплат безработным гражданам и выплату стипендий гражданам, обучающимся по направлению органов службы занятости, рассчитанный в соответствии с пунктом 20 Методики и с учетом роста численности безработных граждан (основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года), составит в 2008 году 23910278,2 тыс. рублей.

При определении объема действующих расходных обязательств на 2008-2010 годы на осуществление социальных выплат безработным гражданам и выплату стипендий гражданам, обучающимся по направлению органов службы занятости, использовались величины минимального (720 рублей) и максимального (2880 рублей) размеров пособия по безработице, установленные постановлением Правительства Российской Федерации на 2005 год и пролонгированные на 2006 и 2007 годы в соответствии со статьей 33 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1, предусматривающей ежегодное определение Правительством Российской Федерации размера минимальной и максимальной величины пособия по безработице.

Это не соответствует статье 183 Бюджетного кодекса, предусматривающей учет уровня инфляции как макроэкономического показателя в бюджетном процессе. Сохранение размера пособия по безработице на одном уровне приводит к резкому снижению социальной защиты безработных граждан.

Увеличение величин минимального и максимального размеров пособия по безработице не менее чем на 30 % ежегодно, начиная с 2008 года, позволит постепенно приблизить обеспеченность безработных граждан в части минимального пособия по безработице в 2008 году к уровню 2005 года (23,5 %) и достигнуть в 2010 году 33,5 % величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

В этом случае минимальный размер пособия по безработице в 2008 году составит 936 рублей, максимальный размер - 3744 рубля. При этих размерах максимальное пособие по безработице в 2008 году составит 25,0 % и в 2010 году - 32,1 % от средней заработной платы и, соответственно, 93,9 % и 133,8 % от величины прожиточного минимума.

Расчет расходов в виде субвенций по реализации в 2008 году государственной политики занятости населения в Российской Федерации с учетом индексации пособий и без учета индексации приведен в следующей таблице:

Наименование расходов	Утверждено Федеральным законом о бюджете на 2007 г.	Предельный объем финансирования	2008 г. - проект		Дополнительно требуется	
			без учета индексации пособий по безработице	с учетом индексации пособий по безработице	без учета индексации пособий по безработице (гр.4 - гр.3)	с учетом индексации пособий по безработице (гр.5 - гр.3)
			4	5	6	7
1	2	3	4	5	6	7
Всего субвенций,	34278159,9	34298017,9	35799090,0	43330271,4	1501072,1	9032253,5
в том числе на:						
Администрирование расходов по осуществлению органами службы занятости населения переданных полномочий	8391910,1	9066652,5	9066652,7	9066652,7	-	-
из них расходы на осуществление полномочий центров занятости населения	7124067,6	7682876,0	7682876,0	7682876,0	-	-
Социальную политику	25881387,6	25226503,2	26727575,3	34258756,7	1501072,1	9032253,5
из них: социальная поддержка безработных граждан	23146471,2	22491586,8	23910278,2	31059361,6	1418691,4	8567774,8
расходы на осуществление мероприятий по содействию занятости населения	2734916,4	2734916,4	2817297,1	3199395,1	82380,7	464478,7
Выплаты на осуществление переселения граждан для работы в сельскую местность	4862,2	4862,2	4862,2	4862,2	-	-

Администрирование расходов на осуществление полномочий по реализации государственной политики занятости населения, включая расходы по осуществлению этих

полномочий, были определены исходя из утвержденной численности органов службы занятости населения 4668 человек.

Исходя из среднемесячной численности безработных граждан 1,95 млн. человек без учета индексации при устанавливаемом пособии по безработице 720 рублей (минимальный размер) и 2880 рублей (максимальный размер), общие расходы на социальную поддержку граждан в 2008 году должны составить 23910278,2 тыс. рублей. С учетом индексации, исходя из той же численности и устанавливаемом пособии по безработице 936 рублей (минимальный размер) и 3744 рубля (максимальный размер), указанные расходы в 2008 году должны составить 31059361,6 тыс. рублей.

Объем затрат на осуществление мероприятий по содействию занятости населения, рассчитанный в соответствии с пунктом 21 Методики, составит в 2008 году 2817297,1 тыс. рублей, при условии индексации величин минимального и максимального размеров пособий по безработице - 3199395,1 тыс. рублей.

В объем затрат на осуществление мероприятий по содействию занятости населения включены объемы затрат на:

- организацию временного трудоустройства безработных граждан. С целью обеспечения государственных услуг на уровне 2006 года и при условии сохранения материальной поддержки в размере минимальной величины пособия по безработице объемы затрат на организацию временного трудоустройства безработных граждан составят в 2008 году 782890,3 тыс. рублей, при условии индексации минимального размера пособия по безработице - 1017757,4 тыс. рублей;

- организацию временного трудоустройства несовершеннолетних граждан. Объемы затрат на организацию временного трудоустройства несовершеннолетних граждан при сохранении размера материальной поддержки и уровня обеспеченности указанными услугами, достигнутого в 2006 году, составят в 2008 году 652130,3 тыс. рублей, при условии индексации минимального размера пособия по безработице объемы затрат составят 799361,2 тыс. рублей;

- организацию информирования о положении на рынке труда, включая организацию ярмарок вакансий и учебных рабочих мест. Объемы затрат на организацию информирования о положении на рынке труда, включая организацию ярмарок вакансий и учебных рабочих мест, составят в 2008 году 84357,0 тыс. рублей;

- социальную адаптацию безработных граждан на рынке труда. Объемы затрат на социальную адаптацию безработных граждан на рынке труда составят в 2008 году 6404,1 тыс. рублей;

- содействие самозанятости безработных граждан. Объемы затрат на содействие самозанятости безработных граждан составят в 2008 году 33252,9 тыс. рублей;

- организацию профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации безработных граждан и организацию профессиональной ориентации граждан. При сохранении уровня предоставляемых услуг по профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации безработных граждан и индексации норматива затрат на одного безработного гражданина на индекс потребительских цен, в соответствии с основными показателями прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года, объем затрат на организацию профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации безработных граждан и организацию профессиональной ориентации граждан составит в 2008 году 1258262,5 тыс. рублей.

Таким образом, общий объем потребности в субвенциях на 2008 год (включая расходы по администрированию переданных полномочий) без учета индексации пособий по безработице составляет 35799090,0 тыс. рублей и с учетом индексации пособий по

безработице - 43330271,4 тыс. рублей. Соответственно, дополнительная потребность в финансировании составляет 1501072,1 тыс. рублей и 9032253,5 тыс. рублей.

2.4. Федеральными законами о федеральном бюджете на 2006 и 2007 годы средства федерального бюджета по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» на осуществление полномочий в области образования, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, Минобрнауки России и подведомственным ему органам исполнительной власти не предусматривались.

В соответствии с пунктом 5 протокола совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Д. Жукова от 14 ноября 2006 года (№ АЖ-П16-55пр) по вопросу «О подготовке поправок к проекту федерального закона № 332114-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и поручением Минобрнауки России от 16 ноября 2006 года № МОН-пр-4335, Рособрнадзором были подготовлены предложения к методике расчета субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на реализацию передаваемых полномочий в области образования (далее - предложения), срок представления которых в Минфин России был установлен до 15 декабря 2006 года.

Минобрнауки России письмом от 14 декабря 2006 года № ВФ-2333/03 вышеназванные предложения направило в Минфин России.

Указанные предложения представляют собой расчет трудозатрат на отдельные виды деятельности без предложений по требуемым объемам бюджетных ассигнований на реализацию этих трудозатрат.

По состоянию на 27 февраля 2007 года в Минобрнауки России отсутствует утвержденная в установленном порядке методика расчета средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление передаваемых полномочий.

2.5. Федеральными законами о федеральном бюджете на 2006 год и на 2007 год, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, регламентирующими порядок исполнения федерального бюджета на соответствующие годы, финансирование расходов по передаче полномочий Рособразования в субъекты Российской Федерации не предусмотрено.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ предоставление функций расчетов объема средств федерального бюджета, необходимых для осуществления передаваемых полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2008 году, Рособразованию не предусмотрено.

2.6. Полномочия Российской Федерации по государственной охране, сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, возложенные на Росохранкультуру, Минкультуры России и Роскультуру, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации до принятия Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ ни федеральными законами, ни соглашениями не передавались.

В 2006 году субвенции субъектам Российской Федерации на осуществление передаваемых полномочий из федерального бюджета не выделялись, и на 2007 год данные средства не предусмотрены.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ Российская Федерация передает с 1 января 2008 года органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление следующих полномочий в отношении объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации):

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в федеральной собственности;
- государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со статьей 33 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

В Российской Федерации эти передаваемые полномочия осуществляют Роскультура и Росохранкультура.

На территориальные органы Росохранкультуры данные поручения не возложены. Целевых средств на выполнение вышеуказанных полномочий не выделяется. На выполнение передаваемых полномочий в 2006 году были перечислены средства в сумме 500 тыс. рублей, предусмотренные в смете на содержание центрального аппарата Росохранкультуры. Аналогичные суммы предусмотрены и на 2007 год.

В Роскультуре финансирование работ по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия осуществляется только в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2006-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 740.

В 2006 году общий объем средств, направленных на охрану, сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия федерального значения, составил 562,1 млн. рублей. В 2007 году согласно Федеральному закону от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» на эти цели будет направлено 663,4 млн. рублей.

Выделенные средства позволяют осуществлять работы по ремонту, реставрации и консервации в среднем на 300 памятниках истории и культуры федерального значения (по данным Минкультуры России памятников истории и культуры федерального значения насчитывается приблизительно 24 тысячи единиц).

Методическими указаниями по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы в части показателей 2008-2009 годов и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 год по субъектам бюджетного планирования, направленными письмом Минфина России от 23 января 2007 года № 02-02-14-111 в адрес Минкультуры России, при подготовке бюджетных проектировок на 2008-2010 годы с учетом Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ при расчете объемов средств, необходимых для осуществления полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, не предусматриваются новые расходные полномочия, а требуется только постатейное перераспределение средств федерального бюджета.

При расчете объемов субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление передаваемых им полномочий в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия необходимо наличие согласованных с регионами перечней памятников истории и культуры, как сохраняемых в государственной собственности с регистрацией права на них Российской Федерации, так и передаваемых субъектам Российской Федерации. Регламент подготовки и порядок согласования требуемых перечней до настоящего времени не определен.

По данным Роскультуры, количество объектов, по которым полномочия Российской Федерации в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия остаются за Российской Федерацией, составит не менее 3 тысяч, и средства, предусмотренные ФЦП «Культура России (2006-2010 годы)», лишь частично удовлетворяющие потребностям отрасли, будут направлены на реставрацию указанных объектов.

Таким образом, расчет объема средств федерального бюджета, необходимых на осуществление передаваемых полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не представляется возможным, что было отражено в приложении № 21 к Методическим указаниям по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы в части показателей 2008-2009 годов и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 год по субъектам бюджетного планирования «Данные для расчета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия», направленным Минкультуры России письмом от 7 февраля 2007 года № 155-01-37-ДА в Минфин России.

Во исполнение подпункта 3 пункта 4 статьи 18 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ было поручено Росохранкультуре (Б. А. Боярсков) и Роскультуре (М. Е. Швыдкой) представить до 20 февраля 2007 года в Минкультуры России проекты методик распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций, связанных с перераспределением полномочий (протокол оперативного совещания у заместителя Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации Л. Н. Надилова от 9 февраля 2007 года № 10). На момент проведения проверки проекты методик распределения субвенций не разработаны.

2.7. Проверка, проведенная в Минсельхозе России, показала, что Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (статья 47) и приложением № 38 к данному Закону на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в 2006 году было предусмотрено выделить бюджетам субъектов Российской Федерации субвенции из Федерального фонда компенсаций в сумме 30655,5 тыс. рублей.

Согласно статье 133 Бюджетного кодекса субвенции из Федерального фонда компенсации распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации.

В 2006 году Правительство Российской Федерации методику не утверждало. Распределение субвенций из Федерального фонда компенсаций между субъектами Российской Федерации в 2006 году осуществлялось на основании проекта методики, разработанного Минсельхозом России.

В ходе анализа данных приложения № 38 установлено, что из 84 субъектов Российской Федерации 64 субъектам Российской Федерации (76 % от общего количества) распределены минимальные объемы субвенций, в том числе: Белгородской области - 9,6 тыс. рублей, Республике Ингушетия - 13,5 тыс. рублей, Агинскому Бурятскому автономному округу - 15,1 тыс. рублей, Республике Северная Осетия-Алания - 19,1 тыс. рублей и т. д. Примерно половина объема субвенций (14846,6 тыс. рублей) распределена между 6 субъектами Российской Федерации: Чукотским автономным округом - 1057,0 тыс. рублей, Республикой Карелия - 1246,6 тыс. рублей, Иркутской областью - 1364,8 тыс. рублей, Хабаровским краем - 1990,2 тыс. рублей, Республикой Саха (Якутия) - 4462,1 тыс. рублей и Красноярским краем - 4726,5 тыс. рублей.

Размер субвенций в среднем на один субъект Российской Федерации составил 365 тыс. рублей, что может покрыть лишь затраты на оплату труда 1-2 работников и не позволяет выполнить весь объем полномочий по охране и использованию объектов животного мира, переданный субъекту Российской Федерации. Таким образом, на осуществление полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, выделенных объемов субвенций явно недостаточно.

Минсельхозом России заключены с 43 субъектами Российской Федерации соглашения о финансировании в 2006 году полномочий исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за счет субвенций из федерального бюджета (далее - Соглашение) на сумму 24062,2 тыс. рублей.

Соглашения с Минсельхозом России не заключила почти половина субъектов Российской Федерации, которым были распределены субвенции (41 субъект), в том числе Белгородская область, Республика Ингушетия, Агинский Бурятский автономный округ, Республика Северная Осетия-Алания и другие.

Фактическое финансирование в 2006 году составило 24062,2 тыс. рублей.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (пункт 12) и приложением № 40 к Федеральному закону объем финансирования из Федерального фонда компенсаций на реализацию вышеуказанных полномочий субъектами Российской Федерации в 2007 году и распределение субвенций остались прежними (30655,5 тыс. рублей). По состоянию на 27 февраля 2007 года Соглашения с субъектами Российской Федерации на 2007 год Минсельхоз России не заключал, перечисление субвенций не осуществлялось.

Согласно статье 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ и статье 49-1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ с 1 января 2008 года общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий, должен определяться на основании методики, утвержденной Правительством Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации поручено федеральным органам исполнительной власти, передача осуществления полномочий которых предусматривается законопроектом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», обеспечить представление до 15 декабря 2006 года в Минфин России методик расчетов общего объема и расчета распределения субвенций из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации (протокол от 14 ноября 2006 года № АЖ-П16-55пр).

По состоянию на 27 февраля 2007 года методика определения объема субвенций из Федерального фонда компенсаций субъектам Российской Федерации на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, Правительством Российской Федерации не утверждена, норматив затрат на оказание данного вида услуг не определен.

Согласно перспективному финансовому плану в проекте федерального бюджета Минсельхозу России на 2008 год на реализацию вышеуказанных полномочий субъектами Российской Федерации планируется предусмотреть средства в объеме 30655,5 тыс. рублей.

Расчеты по обоснованию потребности в средствах федерального бюджета на 2008 год, необходимых в связи с передачей органам государственной власти субъектов Российской Федерации функций по осуществлению полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, согласно Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ Минсельхозом России не производились.

2.8. Анализ показал, что расчеты объемов субвенций на 2006 год были осуществлены Росрыболовством еще в 2004 году, как экономическое обоснование к проекту федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, и при формировании федерального бюджета на 2006 год не изменялись. За основу указанных расчетов были взяты сло-

жившиеся удельные затраты на текущее содержание одного инспектора, включая оплату труда и материальные затраты на техническое обеспечение его работы.

При этом расчеты Росрыболовства являлись ориентировочными и не в полной мере учитывали основные критерии, установленные статьей 49.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (площадь акватории и длина береговой линии охраняемых озер, водохранилищ и рек, экологическая обстановка на территории субъекта Российской Федерации и другие). Кроме того, Росрыболовство до настоящего времени не владеет полной информацией о количестве подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые будут осуществлять функции охраны.

Таким образом, объемы фактически выделяемых бюджетных средств в 2006 году не соответствовали реальной потребности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в бюджетных средствах на осуществление возложенных на них полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

На основании статьи 47 Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (приложение № 40) субвенции на осуществление полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов были распределены бюджетам 77 субъектов Российской Федерации в общем объеме 46086,2 тыс. рублей. Уведомления о бюджетных ассигнованиях из федерального бюджета на 2006 год были направлены Росрыболовством получателям средств федерального бюджета в III квартале - 12 сентября 2006 года.

В соответствии с пунктом 3 приказа Росрыболовства от 19 сентября 2006 года № 305 субвенции из федерального бюджета должны были перечисляться на основании соглашения о взаимодействии по перечислению субвенций на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, заключенного между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Росрыболовством. Однако в 2006 году с органами исполнительной власти 7 субъектов Российской Федерации соглашения не были подписаны (Чеченская Республика, Республика Адыгея, Костромская область, Оренбургская область, Сахалинская область, Ненецкий автономный округ, Магаданская область), всего на 1905,5 тыс. рублей, или 4,1 % общего объема субвенций.

Несмотря на это, в 2006 году Росрыболовство перечислило субвенции на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов в бюджеты всех субъектов Российской Федерации в объемах, соответствующих Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2006 год» (приложение № 40). Перечисление бюджетных средств осуществлялось по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», подразделу 02 «Фонды компенсаций», целевой статье 5190000 «Фонд компенсаций», виду расходов 332 «Субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов» на основании сметы расходов федерального бюджета на 2006 год, утвержденной Росрыболовством 24 сентября 2006 года в общем размере 46086,2 тыс. рублей.

По оперативной информации Росрыболовства (на основании отчетов, представляемых субъектами Российской Федерации в соответствии с приказом Минсельхоза России от 12 сентября 2006 года № 394), кассовые расходы в 2006 году составили 8579,2 тыс. рублей, или 18,6 % к утвержденным бюджетным ассигнованиям, остаток неиспользованных средств составил 20118,6 тыс. рублей, или 43,7 % к утвержденным бюджетным ассигнованиям. В соответствии с пунктом 3 статьи 52 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» неиспользованные средства, переданные из федерально-

го бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, подлежат использованию в 2007 году на те же цели.

Объемы субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотренные в 2007 году на расходы по реализации указанных полномочий (статья 50 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»), соответствуют уровню 2006 года, то есть утверждены в объеме 46086,2 тыс. рублей.

Методика определения объема субвенций на осуществление государственного контроля в области рыболовства, а также порядок перечисления указанных средств в 2008 году не утверждены.

Как показала проверка, Росрыболовство письмом от 1 февраля 2007 года № 02-17/126 направило в Минсельхоз России показатели перспективного финансового плана на 2008-2010 годы, оформленные в соответствии с методическими указаниями по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы в части показателей 2008-2009 годов и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 год, в которые включены субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биоресурсов в объеме 46086,2 тыс. рублей, что соответствует уровню бюджетных средств, выделенных на эти цели в 2006-2007 годах.

Таким образом, при формировании проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год» обоснования для расчета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, предусмотренные статьей 49.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (площадь акватории и длина береговой линии охраняемых озер, водохранилищ и рек, экологическая обстановка на территории субъекта Российской Федерации и другие), не учитывались и в расчет не принимались.

2.9. На основании Соглашения между Росимуществом и Правительством Санкт-Петербурга (далее - Соглашение) Росимущество осуществило передачу Правительству Санкт-Петербурга части своих полномочий по управлению федеральным имуществом, включая земельные участки, находящиеся в собственности Российской Федерации, иные объекты недвижимости, расположенные на территории Санкт-Петербурга, имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, местом регистрации которых является Санкт-Петербург.

Соглашение утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 841.

В соответствии со статьей 47 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» Правительство Российской Федерации постановлением от 18 сентября 2006 года № 578 утвердило Правила предоставления, расходования и учета субвенций из федерального бюджета бюджету г. Санкт-Петербурга на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти г. Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом.

Субвенции предоставляются в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке Росимуществу.

Субвенции зачисляются в бюджет г. Санкт-Петербурга на счет Управления Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу, открытый на балансовом счете № 40201 «Средства бюджетов субъектов Российской Федерации» в учреждении Банка России.

Согласно отчету о поступлении средств федерального бюджета главным распорядителям бюджетных средств на 1 января 2007 года субвенции бюджету г. Санкт-Петербурга за отчетный период на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти г. Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом составили 18908 тыс. рублей. Это сумма соответствует объему бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», и уточненной сводной бюджетной росписи расходов федерального бюджета на 2006 год.

Согласно расчетам, произведенным Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга и направленным в адрес Росимущества, необходимый размер субвенции из федерального бюджета на 2006 год составил 18474,2 тыс. рублей.

На момент проведения проверки годовая отчетность за 2006 год по требуемым формам в Росимущество представлена не была.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» субвенции бюджету г. Санкт-Петербурга на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти г. Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом предусмотрены в размере 18908 тыс. рублей.

Согласно расчетам, произведенным Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга и направленным в адрес Росимущества, в 2007 году необходимый размер субвенций составляет 42214,6 тыс. рублей. Указанный расчет был произведен исходя из численности сотрудников 45 человек.

При этом, по мнению Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, для реализации переданных полномочий необходимо 135 человек.

Расчет объема необходимых субвенций на 2008 год произведен Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга с учетом увеличения численности сотрудников: в первом варианте расчетов - до 123 человек; во втором - до 45 человек.

Расчет объема субвенций при численности сотрудников 45 человек составил 49260,4 тыс. рублей.

Дополнительная потребность в финансировании обеспечения реализации переданных полномочий сверх объемов, утвержденных перспективным финансовым планом (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 1860-р), составляет, по информации Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, в 2008 году - 35192,4 тыс. рублей, в 2009 году - 37585,5 тыс. рублей, в 2010 году - 40028,5 тыс. рублей.

3. Анализ требуемых объемов субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение полномочий Российской Федерации, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ

3.1. Формирование доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005-2007 годах

Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации, утвержденной Правительством Российской Федерации, предусмотрено создание стимулов для увеличения поступлений доходов в местные бюджеты и улучшения качества управления муниципальными финансами, повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году» отмечается необхо-

димось увеличения доходной базы субъектов Российской Федерации, а также субвенций из федерального бюджета, обеспечивающих исполнение субъектами Российской Федерации переданных им дополнительных полномочий, начиная с 2007 года.

За период 2005-2006 годов удельный вес налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации остался неизменным (98 %) (приложение № 1 «Структура и объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2005-2006 годы»).

Объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году составил 2752,3 млрд. рублей, что на 521,0 млрд. рублей больше по сравнению с 2005 годом (2231,3 млрд. рублей), или с ростом на 23,3 процента.

При этом следует отметить, что доля налоговых доходов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году сократилась на 2 процентных пункта по сравнению с 2005 годом (с 74 % в 2005 году до 72 % в 2006 году).

Сумма безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2006 году составила 600,9 млрд. рублей, что на 156,7 млрд. рублей больше по сравнению с 2005 годом (444,2 млрд. рублей), или на 35,3 процента.

Удельный вес безвозмездных поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году составил 16 %, т. е. увеличился на 1 % по сравнению с 2005 годом.

Наиболее высокий показатель доли безвозмездных поступлений в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2005-2006 годах наблюдался по Южному федеральному округу (Республика Ингушетия - 90 %, Чеченская Республика - 89 %, Республика Дагестан - 79 %, Карачаево-Черкесская Республика - 67 %); по Сибирскому федеральному округу (Республика Алтай - 73 %, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ - 75 %); по Дальневосточному федеральному округу (Корякский автономный округ - 67 %, Чукотский автономный округ - 63 процента).

Объем неналоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации в 2006 году составил 361,8 млрд. рублей, что на 93 млрд. рублей больше, чем в 2005 году (268,8 млрд. рублей), или на 34,6 процента.

Удельный вес неналоговых доходов в общем объеме консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году увеличился на 1 % по сравнению с 2005 годом (с 9 % в 2005 году до 10 % в 2006 году).

Снижение поступлений неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005-2006 годах наблюдалось в республиках Алтай, Ингушетия, Тыва и Чеченской Республике.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются меры по развитию налогового потенциала посредством создания условий для инвестиционной деятельности, развития малого предпринимательства. В этих целях формируется нормативная правовая база в сфере инвестиционной деятельности, организациям-инвесторам предоставляются гарантии при реализации ими инвестиционных проектов, налоговые льготы.

Например, правительством Республики Коми заключены с рядом организаций соглашения, предусматривающие обеспечение роста налоговых поступлений в бюджет за счет привлечения в экономику региона инвестиционных ресурсов, развития новых и реконструкции действующих производств. В 2005 году поступление в бюджетную систему Российской Федерации на территории Республики Коми дохо-

дов, администрируемых Федеральной налоговой службой, возросло по сравнению с 2004 годом почти в 1,5 раза.

Вместе с тем в условиях динамичного развития экономики не обеспечивается поступление налоговых доходов, соответствующее экономическому потенциалу региона, в частности, вследствие ежегодно вносимых изменений в федеральное законодательство, а именно: отмены налогов, зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, изменения налоговых ставок и нормативов отчисления налогов в пользу федерального бюджета, предоставления в соответствии с законодательством Российской Федерации льгот по региональным налогам.

Например, сумма льгот, предоставленных в Астраханской области в 2005 году по налогу на имущество организаций по имуществу, входящему в Единую систему газоснабжения, составила 2 млрд. рублей, или 23,4 % к общей сумме доходов консолидированного бюджета области. На объем налоговых поступлений также оказывает влияние финансовая политика вертикально-интегрированных компаний. На долю ООО «Астраханьгазпром» приходится 60 % объема промышленного производства Астраханской области. При этом удельный вес налоговых платежей этой организации в доходах консолидированного бюджета области составил в 2004 году 25,4 %, в 2005 году - 23,8 %, в I полугодии 2006 года - 17,9 %, что обусловлено применением централизованной схемы реализации жидких углеводородов, позволяющей минимизировать налоговые платежи.

Распределение акцизов на алкогольную продукцию и нефтепродукты, согласно утверждаемым федеральными законами о федеральных бюджетах на соответствующие годы нормативам, не способствует заинтересованности субъектов Российской Федерации в развитии собственного налогового потенциала, поскольку объем поступлений этих акцизов в бюджеты субъектов Российской Федерации практически не зависит от объема произведенных на данной территории указанных подакцизных товаров.

Одной из причин, негативно влияющих на собираемость налогов, является неурегулированность вопросов государственной регистрации юридических лиц и учета налогоплательщиков. Так, например, по Ленинградской области на 1 июля 2006 года 11247 организаций, состоявших на налоговом учете в области, не представляли отчетность о финансово-хозяйственной деятельности, а 2118 организаций сдавали так называемую нулевую отчетность. Числящаяся за ними задолженность по налоговым платежам, пеням и налоговым санкциям перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на указанную дату составила 1,2 млрд. рублей.

Проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, показали значительную степень зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от сумм отчислений доходов от уплаты федеральных налогов и сборов и от сумм финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета, на фоне сохранения высокого уровня задолженности организаций перед бюджетной системой Российской Федерации.

Так, основными источниками доходов консолидированного бюджета Астраханской области являются такие федеральные налоги, как налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, акцизы по подакцизным товарам. Доля поступлений по указанным налогам в объеме доходов консолидированного бюджета области составила в 2005 году 68 %, а в I полугодии 2006 года - 65 процентов.

Доходы консолидированных бюджетов в 2007 году по прогнозной оценке органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации составят 2710,4 млрд. рублей. Удельный вес налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов

консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составит 71 % и 8,1 %, соответственно; доля безвозмездных поступлений - 19,1 % (приложение № 4).

Это свидетельствует о снижении доли налоговых и неналоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2007 году по сравнению с 2006 годом налоговые поступления снизятся на 1 % (в 2006 году налоговые поступления составили 72 %), неналоговые - на 1,9 % (в 2006 году неналоговые поступления составили 10 процентов).

Удельный вес безвозмездных поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 году возрастет на 3,1 % по сравнению с 2006 годом.

Доходная часть региональных и местных бюджетов в 2005-2007 годах формировалась и формируется в значительной степени от поступлений федеральных налогов и сборов (доля поступлений по указанным налогам в объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет более 60 %), путем предоставления субвенций и дотаций из бюджетов вышестоящих уровней, а не за счет собственных налоговых поступлений, которые определены перечнем региональных налогов, установленных Налоговым кодексом.

Таким образом, финансовая самостоятельность региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований в формировании своих доходных и расходных полномочий на фоне наделения регионов дополнительными расходными полномочиями условна. Органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в состоянии обеспечивать исполнение переданных полномочий только при наличии финансовой помощи из федерального бюджета в объемах, соответствующих обоснованным потребностям регионов.

3.2. Расходы федерального бюджета в 2006 году и в 2007 году на осуществление субъектами Российской Федерации делегируемых полномочий

3.2.1. В целях исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансовое обеспечение которых в соответствии с федеральным законодательством осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета, Федеральный фонд компенсаций утвержден:

- Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (с изменениями) в сумме 73855,6 млн. рублей. Субвенции предусмотрены на исполнение 15 полномочий;

- Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» в сумме 153130,2 млн. рублей. Субвенции предусматривается направить на осуществление 18 полномочий.

В таблице показано распределение средств Федерального фонда компенсаций на осуществление переданных полномочий в 2006-2007 годах:

	(тыс. руб.)		
	2006 г. (ФЗ от 26.12.05 г. № 189-ФЗ (с изменениями)	2007 г. (ФЗ от 19.12.06 г. № 238-ФЗ)	2007 г. в % к 2006 г.
1	2	3	4
Федеральный фонд компенсаций, всего	74228492,2	153130234,1	206,3
Субвенции бюджетам для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации	135783,0	143930,0	106,0

1	2	3	4
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на цели равного с федеральной противопожарной службой повышения денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений Государственной противопожарной службы, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением подразделений, созданных субъектами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности»)		4900000,0	
Субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов	46086,2	46086,2	100,0
Субвенции бюджетам на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты	30655,5	30655,5	100,0
Субвенции бюджетам на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью		677000,0	
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений	5400,0	5400,0	100,0
Субвенции бюджетам на реализацию полномочий по осуществлению выплат инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств	476064,0	476064,0	100,0
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий, связанных с перевозкой несовершеннолетних, самостоятельно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений Субвенции бюджетам на осуществление мероприятий, связанных с перевозкой между субъектами Российской Федерации, а также в пределах территорий государственных участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, самостоятельно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений	32528,0	34479,7	106,0
Субвенции бюджету г. Санкт-Петербурга на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом	18908,0	18908,0	100,0
Субвенции бюджетам на осуществление федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния	3817462,1	4314012,8	113,0
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	1000000,0	1060000,0	106,0
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по реализации государственной политики занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий		34278159,9	
Субвенции бюджетам на цели равного с Министерством внутренних дел Российской Федерации повышения денежного довольствия сотрудникам и заработной платы работникам территориальных подразделений милиции общественной безопасности, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов		8223479,0	
Субвенции бюджетам на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР», «Почетный донор России»	3708438,1	3782910,0	102,0
Субвенции бюджетам на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан	58925078,6	81712621,4	138,7
Субвенции бюджетам на обеспечение жильем отдельных категорий граждан	3200000,0	5200000,0	162,5

1	2	3	4
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи	1236298,2		
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по тушению лесных пожаров в лесном фонде на территориях субъектов Российской Федерации	783286,9		
Субвенции бюджетам на реализацию полномочий по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охране, защите и воспроизводству Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию отдельных полномочий в области лесного хозяйства	812503,6	7089127,6	872,5
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий в области водных отношений		1137400,0	

Для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы, Федеральный фонд компенсаций в 2007 году потребовалось увеличить по сравнению с 2006 годом в 2,1 раза.

По состоянию на 1 января 2007 года на выполнение указанных полномочий получено 72749,6 млн. рублей (98,0 % годовых бюджетных назначений).

В полном объеме перечислены субвенции на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов; на обеспечение жильем отдельных категорий граждан; на осуществление федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния; на осуществление полномочий по тушению лесных пожаров; на реализацию полномочий по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами; на выплату пособий гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений; на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан.

В 2006 году расходы федерального бюджета на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, составили 78,5 % утвержденного законом о бюджете объема; на автострахование инвалидов - 5,3 %; на перевозку несовершеннолетних, самостоятельно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений, - 98,3 %; на обеспечение мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР» и «Почетный донор России», - 95,2 %; на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, - 97,9 %; на осуществление полномочий по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи - 46,4 %; для финансового обеспечения полномочий по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции - 6,6 %, соответственно.

Финансирование расходов на реализацию полномочий по осуществлению выплат инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств осуществлялось на основании сложившейся потребности на осуществление указанных выплат и с учетом остатков средств на 1 января 2006 года.

Низкий процент финансирования полномочий по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции объясняется, в частности, отсутствием необходимости проводить данную работу в 2006 году (например, в Иркутской области).

Субвенция из федерального бюджета на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, направля-

лась в бюджеты регионов на основании соглашений между субъектами Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Неполное поступление субвенций на осуществление полномочий по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи объясняется тем, что уполномоченными региональными органами не были представлены отчеты о финансировании расходов на указанные цели, как это установлено Правилами предоставления в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам Российской Федерации на осуществление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по подготовке проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2006 года № 316.

Справка о средствах федерального бюджета, полученных субъектами Российской Федерации из фондов компенсации, на 1 января 2007 года представлена в приложении № 5.

Справка о средствах федерального бюджета, распределенных субъектам Российской Федерации из фондов компенсаций в соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год», представлена в приложении № 6.

3.2.2. В составе межбюджетных трансфертов федеральным бюджетом на 2006 год предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации, в сумме 4010,1 млн. рублей. Средства на указанные цели на 1 января 2007 года перечислены в полном объеме в соответствии с законом о бюджете.

Федеральным бюджетом на 2007 год субвенции на эти цели утверждены в сумме 4250,7 млн. рублей.

3.2.3. Субвенции, предоставленные из федерального бюджета в 2006 году на реализацию отдельных государственных полномочий, не позволяют субъектам Российской Федерации осуществлять их в полном объеме.

Потребность в средствах на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» по расчетам Республики Алтай составляет 318,1 млн. рублей. Из Федерального фонда компенсаций в соответствии с законом о бюджете на 2006 год Республике Алтай предусмотрено 7,5 млн. рублей, что составило 2,4 % от потребности региона.

Аналогичная ситуация в Ханты-Мансийском автономном округе, где на указанные цели выделено 61,3 млн. рублей, или 2,1 % потребности, в Ямало-Ненецком автономном округе выделено 15,1 млн. рублей, или 24,3 % потребности. Вологодской области (регион-донор) выделено 34,6 млн. рублей, или 3 % потребности.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ полномочия на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, с 1 января 2006 года переданы органам местного самоуправления поселений и городских округов. Потребность на их реализацию обеспечена в Республике Алтай на 71,2 %, в Липецкой области - на 48,6 %, в Ханты-Мансийском автономном округе - на 52,7 процента.

Красноярскому краю на реализацию полномочий по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охране, защите и воспроизводству из Федерального фонда компенсаций предусмотрено 31,1 млн. рублей, или 38 % потребности.

Ниже потребности предусмотрен объем субвенции из федерального бюджета на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки, которые относятся к ведению Российской Федерации. Так, Республике Алтай на указанные цели недостает более 15,0 млн. рублей.

При определении объема субвенций, передаваемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение полномочий по предметам ведения Российской Федерации, не учитываются расходы, связанные с осуществлением административных функций.

Практика исполнения субъектами Российской Федерации передаваемых полномочий показала, что из-за значительного увеличения объема работы, например, по социальной защите льготных категорий граждан, регионы вынуждены принимать решения об увеличении штатной численности и создании новых органов власти. По предварительной оценке, объем недофинансирования расходов по вышеуказанной причине в Еврейской автономной области составил в 2005 году 8,0 млн. рублей, в 2006 году - 13,5 млн. рублей.

По расчетам Республики Карелия, на администрирование отдельных полномочий дополнительные расходы в 2007 году составят более 40,0 млн. рублей.

Российская Федерация не предоставляет регионам имущество, необходимое для реализации отдельных государственных полномочий (в том числе недвижимое - здания, сооружения), объем субвенций не учитывает расходов региональных бюджетов на его содержание, начиная с коммунальных расходов и заканчивая текущим и капитальным ремонтами.

3.2.4. В 2007 году по некоторым видам расходов объем субвенций отдельным регионам предусмотрен ниже, чем в 2006 году.

В соответствии с Федеральным законом от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в редакции от 29 декабря 2006 года) с 1 января 2007 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия в сфере занятости населения.

Объем фактических затрат федерального бюджета на реализацию государственной политики содействия занятости населения Нижегородской области в 2006 году составил 452,6 млн. рублей. В федеральном бюджете на 2007 год Нижегородской области предусмотрена субвенция для обеспечения соответствующего передаваемого полномочия в объеме 423,0 млн. рублей, что составило 93,5 % к уровню фактических расходов прошлого года. Расчетная потребность в средствах на указанные цели составляет 473,0 млн. рублей. Дефицит составит 50,0 млн. рублей, или более 10 % потребности.

Многие регионы отмечают невысокую обеспеченность финансированием из федерального бюджета полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Например, потребность на выполнение полномочия в Вологодской области составляет 4145,9 тыс. рублей, субвенция из федерального бюджета распределена в объеме 237,9 тыс. рублей (около 6 % необходимых средств).

Анализ данных, представленных субъектами Российской Федерации, показал, что в текущем году также недостаточно средств на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Республике Карелия на 2007 год объем субвенции на осуществление указанного полномочия предусмотрен в размере 5680,2 тыс. рублей, или со снижением по сравнению с 2006 годом на 267,3 тыс. рублей. В объеме субвенции не учтены: повышение заработной платы работникам, как это предусмотрено Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где от-

сутствуют военные комиссариаты (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 года № 258); выплата в полном объеме районного коэффициента и надбавки за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, которые в среднем по Республике Карелия составляют 76 %; расходы на увеличение численности военно-учетных работников в связи с сокращением 3 военных комиссариатов в районах Республики Карелия. Расчетная потребность на осуществление первичного воинского учета на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, более чем в 2 раза превышает объем предусмотренной на 2007 год субвенции.

Чеченской Республике размер субвенции на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, утвержден в сумме 8452,2 тыс. рублей, потребность в средствах на год составляет 15807,7 тыс. рублей. Из-за недостаточности средств в республике на 1 января 2007 года образовалась задолженность по заработной плате военно-учетных работников в сумме 5500,0 тыс. рублей.

Особенно остро стоит перед регионами проблема по исполнению полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В Архангельской области потребность в средствах на обеспечение жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, значительно превышает объем субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. Объем недофинансирования указанных расходов в 2005 году составил 345,2 млн. рублей, в 2006 году (с учетом задолженности за предыдущий год) - 402,4 млн. рублей. Вместе с тем, в 2007 году из федерального бюджета предусмотрено выделить на указанные цели всего 26,5 млн. рублей.

Кроме того, при осуществлении данных полномочий региональные бюджеты несут дополнительные расходы по оплате услуг банка по перечислению субсидий для приобретения жилья через банковские счета граждан. Эти расходы также не учитываются при расчетах субвенций.

Объем средств бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций на указанные цели определяется исходя из числа лиц, имеющих право на данные меры социальной поддержки; общей площади жилья в размере 18 кв. м на человека; средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилья, устанавливаемой уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по каждому субъекту Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации отмечают, что обеспечить жильем ветеранов, инвалидов и семьи, имеющие детей-инвалидов, при таких условиях не представляется возможным. Фактическая стоимость 1 кв. м общей площади жилья значительно превышает устанавливаемую федеральным органом исполнительной власти рыночную стоимость 1 кв. м жилья. При расчете средств федерального бюджета учитываются только льготники. В то же время на основании требований жилищного законодательства инвалиды и ветераны, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, должны приниматься на учет вместе с членами семей. Улучшение жилищных условий данной категории граждан затягивается на годы, так как возможности бюджетов даже самодостаточных регионов не позволяют направить необходимый объем средств на решение указанной проблемы.

Объема субвенции, выделяемой бюджетам в 2007 году на обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта на территории соответствующего субъекта Российской Федерации для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки, которые относятся к ведению Российской Федерации, также недостаточно.

Так, в Еврейской автономной области кредиторская задолженность перед транспортными предприятиями за 2006 год составила более 3,0 млн. рублей. Бюджету автономной области субвенция из федерального бюджета на 2007 год на эти цели распределена в объеме 3,8 млн. рублей.

Вопрос компенсации субъектам Российской Федерации расходов на администрирование, техническое обеспечение, погашение кредиторской задолженности по осуществлению передаваемых полномочий, а также на оплату услуг почтовых и банковских организаций по перечислению денежных компенсаций получателям остается нерешенным.

3.3. Требуемые объемы субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение передаваемых в 2008 году полномочий в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ

3.3.1. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ средства на осуществление полномочий Российской Федерации в области образования, охраны здоровья граждан, охраны и использования животного мира, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, содействия занятости населения, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий, определяется на основании методик, утвержденных Правительством Российской Федерации.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 года № 35 и № 36 утверждены, соответственно, Методика определения общего объема средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, и Правила расходования и учета средств на указанные цели.

Нормативные правовые акты (методики) по расчету субвенций на исполнение полномочий в области образования, охраны здоровья граждан, охраны и использования животного мира, организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия на момент проведения контрольного мероприятия не утверждены.

В указанных условиях отдельные субъекты Российской Федерации оценили необходимый на 2008 год объем средств из федерального бюджета на передаваемые полномочия исходя из собственных расчетных потребностей.

Например, по оценке субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, на полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в 2008 году необходимо:

- в области образования - 1,6 млрд. рублей (по данным 42 регионов);
- в области охраны здоровья граждан - 432,7 млн. рублей (по данным 44 регионов);
- в области охраны и использования животного мира, организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов - 1,9 млрд. рублей (по данным 57 регионов);
- в области содействия занятости населения - около 23,7 млрд. рублей (по данным 54 регионов).

Определить объем финансовых средств, необходимых для исполнения полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов

культурного наследия, по данным большинства субъектов Российской Федерации, возможно только после инвентаризации объектов федерального значения, которую планируется провести до 1 июля 2007 года. 31 субъект Российской Федерации оценил потребность на эти цели в сумме 2,8 млрд. рублей.

По экспертной оценке Счетной палаты, объем финансовых средств на 2008 год на исполнение полномочий, передаваемых в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ субъектам Российской Федерации, может составить более 48 млрд. рублей (без учета инфляции):

- в области образования - 3,2 млрд. рублей;
- в области охраны здоровья граждан - 0,8 млрд. рублей;
- в области охраны и использования животного мира, а также водных биологических ресурсов - 2,9 млрд. рублей;
- в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия - 7,9 млрд. рублей;
- в области содействия занятости населения - 33,7 млрд. рублей.

3.3.2. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации было рекомендовано Правительству Российской Федерации провести мониторинг обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и местных образований.

На момент проведения Счетной палатой контрольного мероприятия Минфин России не смог показать требуемый объем субвенций в 2008 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также объемы и причины недофинансирования в 2006 году переданных полномочий.

Выводы

1. Анализ информации субъектов Российской Федерации и органов исполнительной власти Российской Федерации (Минфина России, Минздравсоцразвития России, Минсельхоза России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Росимущества) показал наличие недостатков и пробелов действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего передачу полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации, например:

- отсутствие нормативных правовых актов, утверждающих методики расчета и распределения субвенций на исполнение полномочий в области образования, охраны здоровья граждан, охраны и использования животного мира, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ;
- отсутствие в методиках распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Правительством Российской Федерации, учета фактической потребности субъектов Российской Федерации в расходах на погашение кредиторской задолженности, на администрирование и техническое обеспечение передаваемых полномочий, а также на оплату услуг почтовых и банковских организаций по перечислению денежных компенсаций получателям.

2. Расчеты по обоснованию потребности в средствах федерального бюджета на 2008 год, необходимых в связи с передачей в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ, органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области образования, охраны здоровья граждан, охраны и использования животного мира, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, органами исполнительной власти

Российской Федерации (Минфин России, Минздравсоцразвития России, Минсельхоз России, Минкультуры России, Минобрнауки России) не производились в связи с отсутствием утвержденных методик расчета и распределения субвенций на исполнение полномочий и необходимых нормативов затрат на оказание данного вида услуг.

3. При определении объема действующих расходных обязательств на 2008 год на осуществление социальных выплат безработным гражданам использовались величины минимального и максимального размеров пособия по безработице, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2004 года № 591 на 2005 год и пролонгированные постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 января 2006 года № 12 и от 29 декабря 2006 года № 831 на 2006 и 2007 годы без учета уровня инфляции, как макроэкономического показателя в бюджетном процессе, что противоречит статье 183 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4. В нарушение статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2006 году Правительством Российской Федерации не была утверждена методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсации на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Распределение субвенций осуществлялось на основании проекта методики, разработанного Минсельхозом России.

В 2006 году осуществлено фактическое финансирование только 43 субъектов Российской Федерации в размере 24062,2 тыс. рублей, а остальными субъектами Российской Федерации соглашения с Минсельхозом России на выполнение указанных функций не заключены.

5. Объем субвенций, предусмотренный Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» на осуществление полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации согласно Федеральному закону от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, составил 30655,5 тыс. рублей, или по 365 тыс. рублей на один субъект Российской Федерации, а по ряду из них - от 9,6 тыс. рублей до 19,1 тыс. рублей, что явно недостаточно и не позволяет выполнить весь объем полномочий по охране и использованию объектов животного мира, переданных субъекту Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» объем субвенций в 2007 году остался прежним (30655,5 тыс. рублей).

Проектировками федерального бюджета на 2008 и 2009-2010 годы субвенции предусматриваются без учета дополнительного объема полномочий, то есть в объеме 30655,5 тыс. рублей.

6. В 2005-2006 годах Минсельхоз России в нарушение статьи 49.1 Федерального закона «О животном мире» не утвердил норматив (методику) определения объемов субвенций на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов. Размер указанных субвенций на 2006 год определялся исходя из сложившихся в 2004 году удельных затрат на текущее содержание одного инспектора, включая оплату труда и материальные затраты на техническое обеспечение его работы.

Указанный подход был применен и при формировании федерального бюджета на 2007 год и проектировок на 2008 год - средства запланированы в объеме 46086,2 тыс. рублей ежегодно.

7. Правила предоставления в 2006 году из федерального бюджета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов были утверждены по-

становлением Правительства Российской Федерации только 13 июня 2006 года, что привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета.

Из общего объема субвенций, перечисленных Росрыболовством в региональные бюджеты в 2006 году, не были использованы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации 37507 тыс. рублей, или 81,4 % от доведенного объема субвенций.

Кроме того, одним из основных факторов, определяющих рациональность использования субвенций на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, является четкая регламентация полномочий органов рыбоохраны. В настоящее время принципы, определяющие полномочия органов государственного управления в части охраны водных биоресурсов, двойственны: если в одних нормативных документах в основу распределения полномочий заложен бассейновый принцип, то в других - зависимость от вида водных биологических ресурсов. Это привело к тому, что на одном и том же водоеме охрану различных видов водных биоресурсов должны осуществлять два органа - территориальное управление Россельхознадзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В силу указанных причин 7 субъектов Российской Федерации не заключили в 2006 году с Росрыболовством соглашения о взаимодействии по перечислению субвенций на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов.

8. В нарушение статьи 39 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год», согласно которой запрещено проводить увеличение численности федеральных государственных служащих и не рекомендовано увеличивать численность государственных служащих субъектов Российской Федерации, в расчетах субвенций, представленных Комитетом по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга в Росимущество, заложено увеличение более чем в пять раз численности сотрудников - с 25 до 135 человек. При этом объем осуществляемых полномочий остался неизменным.

9. Анализ Соглашения между Росимуществом и Правительством Санкт-Петербурга выявил следующие недостатки в обеспечении эффективной реализации переданных полномочий:

- в Соглашении отсутствует положение, регламентирующее утверждение Росимуществом предельной численности сотрудников Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга;

- отсутствует утвержденный порядок контроля Росимущества за использованием субвенций и оценки эффективности реализации переданных полномочий. Уровень ответственности за исполнение делегируемых полномочий недостаточен.

10. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2006 года № 578 «Об утверждении Правил предоставления, расходования и учета субвенций из федерального бюджета бюджету г. Санкт-Петербурга на осуществление высшим исполнительным органом государственной власти г. Санкт-Петербурга полномочий по управлению федеральным имуществом» и Соглашения между Росимуществом и Правительством Санкт-Петербурга, Комитет по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга, не представляет в Росимущество отчетность по формам и в сроки, установленные Росимуществом.

11. В 2006 году по сравнению с 2005 годом доля налоговых доходов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации снизилась на 2 %, доли неналоговых доходов и безвозмездных поступлений увеличились на 1 % каждая.

В 2007 году по сравнению с 2006 годом налоговые поступления снизятся на 1 %, неналоговые - на 1,9 %. Таким образом, в 2007-2008 годах зависимость субъектов Российской Федерации от финансовой помощи из федерального бюджета возрастает.

Удельный вес безвозмездных поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 году возрастет по сравнению с 2006 годом на 3,1 процента.

Субъекты Российской Федерации фактически лишаются возможности использовать статью 15 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ, предусматривающую право субъекта Российской Федерации в ряде случаев реализовать соответствующие права и осуществлять обязанности самостоятельно при условии, если федеральные законы, предусматривающие передачу отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, не закрепляют права и обязанности федеральных органов исполнительной власти.

12. Для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы, Федеральный фонд компенсаций в 2007 году потребовал увеличение по сравнению с 2006 годом в 2,1 раза и предусмотрен в сумме 153130,2 млн. рублей. Вместе с тем, указанных средств недостаточно, а по некоторым видам расходов объем субвенций отдельным субъектам Российской Федерации изначально ниже уровня 2006 года.

13. Отмечается недостаточность средств на реализацию отдельных государственных полномочий.

Субвенции, предусмотренные на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в Федеральном фонде компенсаций, по расчетам отдельных субъектов Российской Федерации, составляют немногим более 2 % потребности.

Расчетная потребность на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, более чем в 2 раза превышает объем выделенной субвенции.

Недостаточно средств на обеспечение переданных полномочий в сфере занятости населения, в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

14. В условиях отсутствия утвержденных методик и правил расчета субвенций на исполнение полномочий, передаваемых для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ, а также минимальных государственных социальных стандартов и нормативов финансового обеспечения всех видов государственных и муниципальных услуг, смогли представить свою оценку потребности в федеральных средствах на исполнение полномочий в области:

- образования - 42 субъекта Российской Федерации;
- охраны здоровья граждан - 44 субъекта;
- охраны и использования животного мира, а также водных биологических ресурсов - 57 субъектов;
- сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия - 31 субъект;
- содействия занятости населения - 54 субъекта Российской Федерации.

15. По экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, объем финансовых средств на 2008 год на исполнение полномочий, передаваемых в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ субъектам Российской Федерации, может составить более 48 млрд. рублей (без учета инфляции).

Предложения

1. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости предоставления Правительством Российской Федерации соответствующих расчетов к финансово-экономическим обоснованиям проектов федеральных законов при принятии законодательных актов и (или) внесении изменений и дополнений в действующие, касающиеся межбюджетных отношений.

2. По результатам контрольного мероприятия направить сводный отчет в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Комиссию Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Южном, Уральском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах.

**Заместитель Председателя
Счетной палаты
Российской Федерации**

А. Н. СЕМИКОЛЕННЫХ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН