

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 апреля 2011 года № 22К (789) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

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

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в 2010 году в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.2.4.4.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год, пункт 2.14.4).

Предмет мероприятия

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

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.
2. Анализ качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Федеральные органы исполнительной власти (выборочно, по запросам), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (выборочно, по запросам).

Исследуемый период: 2010 год.

Сроки проведения мероприятия: с апреля 2010 года по апрель 2011 года.

Результаты мероприятия

Общие положения

Задачи повышения устойчивости экономики страны, устранения диспропорций социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения не могут быть решены без обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, укрепления их доходной базы.

Решение поставленных задач обеспечивается в значительной степени посредством взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Уровень исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качество управления региональными и муниципальными финансами характеризуют степень развития межбюджетных отношений.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия анализировались показатели формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, характеризующие как доходный потенциал, оптимизацию расходов и обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, так и качественную составляющую в управлении региональными и муниципальными финансами.

При этом исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации проанализировано с учетом реализации:

- Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р (далее - Концепция);

- Основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год, одобренных на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 30 декабря 2009 года № 42) (далее - антикризисные действия Правительства Российской Федерации);

- Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р (далее - Программа по повышению эффективности бюджетных расходов).

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в 2010 году в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» (далее - Отчет) подготовлен на основании отчетных данных Федерального казначейства за 2010 год и на основании информации, представленной по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата) 83 субъектами Российской Федерации, 14 муниципальными образованиями, Минфином России, Минрегионом России, Минэкономразвития России, Минюстом России, Минэнерго России и Минприроды России, а также с учетом результатов 44 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 2010 году направлением деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

Отчет является продолжением экспертно-аналитической работы по проблемам исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами, начатой в 2009 году (аналитическая записка «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъек-

ектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в 2009 году в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» утверждена Коллегией Счетной палаты от 27 ноября 2009 года № 57К (694).

Понятия консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов), источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета, а также государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга содержатся в статьях 6, 14, 15, 95, 96, 99, 100 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

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

1. Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

1.1. Процесс формирования и эффективность исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации оказывают определяющее влияние на бюджетную систему Российской Федерации в целом. Консолидированный бюджет Российской Федерации формируется по доходам на 80 % и по расходам на 65 % за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Совершенствование межбюджетных отношений осуществляется в рамках реализации Концепции, а также Программы по повышению эффективности бюджетных расходов.

Однако План мероприятий по реализации Концепции (далее - План мероприятий) исполняется с нарушением утвержденных сроков. Так, разработка порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, намеченная Планом мероприятий на декабрь 2009 года, была исполнена с опозданием на год.

Во исполнение Программы по повышению эффективности бюджетных расходов региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов разработаны на начало 2011 года только в 10 субъектах Российской Федерации¹.

С целью учета влияния негативных последствий финансового кризиса в экономике выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2010 год производилось с учетом налогового потенциала, сложившегося за 2007-2008 годы и за 5 месяцев 2009 года, а также пересмотра удельных весов каждого периода, в котором производится расчет показателей, характеризующих налоговый потенциал субъекта Российской Федерации.

Исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (в 2010 году составил 63 % среднероссийского уровня) и доведения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до уровня 2009 года, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2010 год составил 397 млрд. рублей, или 106,1 % уровня 2009 года.

В связи с недостаточной бюджетной обеспеченностью субъектов Российской Федерации и в целях изменения механизма распределения субсидий из федерального бюд-

¹ По данным информационно-правового обеспечения КонсультантПлюс Регион.

жета постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 года № 45 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

В соответствии с указанными изменениями в 2010 году при предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации (уровень расчетной бюджетной обеспеченности которого после распределения дотаций на 2010 год составляет менее трехкратного превышения среднего по Российской Федерации уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации) не может быть установлен ниже 40 % и выше 95 % расходного обязательства.

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

1.2. В 2010 году формирование и исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации осуществлялось в условиях завершения экономического спада, начала стабилизации и выхода из кризиса экономики страны. Принятые Правительством Российской Федерации в 2009 году антикризисные меры позволили обеспечить положительные тенденции развития экономики ряда субъектов Российской Федерации в 2010 году и перейти к осуществлению постепенного перехода от масштабного бюджетного стимулирования экономики к формированию стабильных условий для долгосрочного экономического развития.

Осуществление Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год позволило в условиях падения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сохранить объем расходов на уровне предыдущего года, что дало возможность реализации тех обязательств бюджета, которые позволяют обеспечить стабильность экономики и развитие социальной сферы.

В 2010 году выполнены принятые Правительством Российской Федерации в рамках антикризисных действий решения о направлении бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных ассигнований на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации, рынка труда и отраслей социальной сферы, инвестиционных проектов в монопрофильных муниципальных образованиях, мер по обеспечению жильем ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов.

В форме межбюджетных трансфертов на указанные цели направлено 184,4 млрд. рублей из 295 млрд. рублей, предусмотренных частью 5 статьи 24 Федерального закона от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

Реализация антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год потребовала согласованных действий на всех уровнях публичной власти. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации были приняты меры, направленные на оптимизацию бюджетных расходов, такие как оптимизация сети бюджетных учреждений, сокращение расходов на государственное управление, группировку расходных обязательств региональных бюджетов по приоритетности их исполнения.

В результате принятого Правительством Российской Федерации комплекса мер, направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации, значительно увеличились поступления доходов по налогам на

прибыль организаций. И хотя поступление от указанного налога в 2010 году еще не достигло уровня докризисного 2008 года (составило 86,7 % к уровню 2008 года), темпы роста в 2010 году позволили преодолеть спад 2009 года (на 39 %) и составили 142,1 % по сравнению с 2009 годом.

В целом по сравнению с докризисным 2008 годом рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году составил 105,5 % и сложился в 71 субъекте Российской Федерации.

В расчете на душу населения доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличились на 2,3 процентного пункта и составили 46 тыс. рублей. Сокращение среднедушевых доходов в 2010 году произошло только в 14 регионах, при этом заметное сокращение зафиксировано в регионах, где доля безвозмездных поступлений в их консолидированных бюджетах невысока (Вологодская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ- Югра, г. Москва).

1.3. В 2010 году доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации исполнены в сумме 6534145,6 млн. рублей, или 102 % прогнозируемых объемов на год.

По сравнению с 2009 годом рост доходов несколько превысил уровень инфляции и составил 110,3 %. Доходы увеличились в 68 регионах, из них в 5 регионах - более чем на 20 процентов.

Сокращение доходов наблюдалось в 12 регионах. При этом значительно снизились доходы в 3 регионах (Чукотский автономный округ - на 38 %, Сахалинская область - на 11,4 %, Калининградская область - на 10,6 процента).

Положительные тенденции в укреплении доходной базы регионов не привели к сокращению дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню экономического и социального развития и, соответственно, к существенным сдвигам в территориальной структуре доходов.

Как и прежде, основная доля налоговых и неналоговых доходов (порядка 60 %) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сконцентрирована на территории 18 субъектов Российской Федерации. Из них на долю бюджета г. Москвы приходилось около 30 %. В числе других регионов - республики Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Краснодарский и Красноярский края, Кемеровская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Тюменская и Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, г. Санкт-Петербург.

В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации налоговые доходы составили 69,1 %, неналоговые доходы - 7,3 %, безвозмездные поступления - 23,0 %, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 0,6 процента.

1.3.1. Основу доходной базы регионов составляют налоговые доходы, в которых на долю налога на доходы физических лиц приходится 27,4 %, налога на прибыль организаций - 23,3 %, налогов на имущество - 9,6 процента.

Поступления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по налогу на доходы физических лиц в 2010 году составили 1789631,3 млн. рублей, или 107,5 % по сравнению с 2009 годом.

Вместе с тем в Чукотском автономном округе снижение по данному налогу в 2010 году составило более 50 % в связи с уходом из региона крупных налогоплательщиков.

Поступления доходов по налогу на прибыль организаций в 2010 году составили 1519370,7 млн. рублей и увеличились в 79 субъектах Российской Федерации. Наиболее

значительное увеличение отмечено в Республике Алтай - в 5 раз, в Челябинской области - почти в 4 раза, в Красноярском крае - в 3 раза, в Кемеровской области - в 2,4 раза.

Снижение поступлений указанного налога отмечено только в 4 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Калмыкия, Новгородская и Сахалинская области). Например, наиболее значительное снижение (на 46,1 %) отмечено в Республике Калмыкия в связи с перерегистрацией в конце 2009 года дочерних компаний крупнейших налогоплательщиков Республики по месту нахождения головной организации, в Сахалинской области (на 23 %) - в связи с уменьшением поступлений по налогу на прибыль при выполнении соглашений о разделе продукции по проекту «Сахалин-1».

Поступления налогов на имущество в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации к уровню 2009 года увеличились на 10,3 % и составили 628174,6 млн. рублей. Рост указанных налогов произошел за счет увеличения поступлений транспортного налога (на 21,9 %), земельного налога (на 21,1 %) и налога на имущество организаций (на 9,3 процента).

На формирование доходной базы отдельных регионов заметное влияние оказывают поступления налога на добычу полезных ископаемых (далее - НДСПИ).

Начиная с 2010 года НДСПИ в части налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (составлял 65 % НДСПИ) в полном объеме зачисляется в федеральный бюджет.

В связи с этим объем НДСПИ, зачисляемый в региональные бюджеты, по сравнению с 2009 годом сократился на 43,4 процента.

Наибольшие потери понесли Тюменская область, где снижение по НДСПИ в 2010 году по сравнению с 2009 годом составило 99,9 %, Республика Татарстан - 98,6 %, Республика Башкортостан - 80,6 %, Республика Коми - 69,7 процента.

Компенсировать связанные с этим выпадающие доходы предусматривалось за счет предоставления субъектам Российской Федерации дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Правительством Российской Федерации не разработана прозрачная методика распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, которая предусматривала бы компенсацию выпадающих доходов.

1.3.2. Проблемы собираемости неналоговых доходов обусловлены неравномерностью и трудной прогнозируемостью, так как некоторые их источники имеют разовый характер (доходы от реализации государственного и муниципального имущества, продажа материальных и нематериальных активов, административные платежи и сборы, штрафы, санкции и возмещение ущерба). Неналоговые доходы не оказывают значительного влияния на рост доходной базы регионов, вместе с тем являются дополнительным источником их формирования и укрепления финансовой самостоятельности, особенно бюджетов муниципальных образований.

Объем неналоговых доходов в 2010 году увеличился по сравнению с 2009 годом на 2 % и составил 482997,6 млн. рублей.

Увеличение произошло практически во всех регионах. Вместе с тем доля неналоговых доходов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов сократилась на 0,6 процентного пункта и составила 7,3 процента.

Основную долю в общем объеме неналоговых доходов составляют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (47,2 %), доходы от продажи материальных и нематериальных активов (19,8 %) и доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (16,9 процента).

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, в 2010 году сократились к уровню 2009 года на 3 % и составили 227940,9 млн. рублей. Причины сокращения - снижение спроса на приобретение имущества государственной и муниципальной собственности и низкий уровень контроля за регистрацией и учетом движимого и недвижимого имущества и сдачей его в аренду.

Проверка, проведенная Счетной палатой в Нижегородской области, показала, что в реестре договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения, из 5448 заключенных договоров не были зарегистрированы 3036 договоров на сумму 238,2 млн. рублей, областным министерством государственного имущества не осуществлялся необходимый контроль за исполнением указанных договоров. Аналогичные нарушения выявлены в ходе проверок, проведенных в Камчатском крае и в Смоленской области. В реестре по учету имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области, по состоянию на 1 апреля 2010 года не принято к учету недвижимое имущество на сумму 1495,6 млн. рублей, снижение балансовой стоимости имущества составило 29136,1 млн. рублей.

Объем доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства по сравнению с 2009 годом увеличился на 5,6 %, что связано с увеличением размера и перечня платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

1.3.3. Сохраняющаяся дифференциация территорий по уровню экономического и социального развития, делегирование на региональный уровень государственных полномочий и необходимость компенсации значительных объемов выпадающих доходов приводят к необходимости обеспечения сбалансированности бюджетов, что достигается в большинстве регионов, в основном, за счет безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году в целом сократилась по сравнению с 2009 годом почти на 4 процентных пункта и составила 23,0 процента.

Вместе с тем формирование бюджетов отдельных регионов напрямую зависит от безвозмездных поступлений. Так, в 2010 году доходы 15 субъектов Российской Федерации сформированы за счет указанных поступлений на 50 и более процентов (Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Дагестан, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Северная Осетия - Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Мордовия, Камчатский край, Магаданская область, Еврейская автономная область).

1.3.4. Объем доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в 2010 году составил 45857,6 млн. рублей и снизился к уровню 2009 года на 27 процентов.

Указанный объем был сформирован всего за счет 8 регионов, в то время как в 2009 году данный вид доходов был сформирован за счет 24 регионов. Основная причина снижения - кризисные явления в экономике, которые привели к сокращению количества заключенных договоров на выполнение платных ремонтно-строительных работ, нарушение сроков оплаты по договорам за оказываемые работы (услуги) учреждениями, подведомственными департаментам строительства, госэкспертизы и жилищно-коммунального хозяйства администраций субъектов Российской Федерации, а также перевод бюджетных учреждений (в основном образовательных) в статус автономных.

Рост поступлений доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности наблюдался всего в 3 регионах (Камчатский край, Оренбургская область, г. Санкт-Петербург).

1.3.5. Предоставление налоговых льгот, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством по региональным налогам и сборам приводит к увеличению объема выпадающих доходов и, как следствие, к снижению доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В этой связи остается актуальным решение проблемы ограничения предоставления налоговых льгот по региональным налогам и сборам, устанавливаемых федеральным законодательством.

По оценке 75 субъектов Российской Федерации объем выпадающих доходов консолидированных бюджетов в связи с налоговыми льготами, установленными федеральным и региональным законодательством, в 2010 году составил 302242,4 млн. рублей, или 3/4 объема предоставляемой субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Из общего объема выпадающих доходов 162716,1 млн. рублей приходится на выпадающие доходы, связанные с льготами, установленными законодательством субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Основную долю в них составляют недополученные доходы по налогу на имущество организаций - 78,4 процента.

1.3.6. Одним из механизмов межбюджетного регулирования являются «отрицательные трансферты».

В соответствии со статьей 142.2 Бюджетного кодекса законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации.

В большинстве муниципальных образований «отрицательные трансферты» вводились в 2008 году, в последующие годы число таких муниципальных образований сократилось вдвое. В 2010 году по информации 69 регионов законами только 13 субъектов Российской Федерации было предусмотрено предоставление «отрицательных трансфертов» бюджету субъекта Российской Федерации из бюджетов поселений и муниципальных районов.

Практика введения «отрицательных трансфертов» не имеет широкого применения ввиду отсутствия в большинстве муниципальных образований достаточных средств². В связи с неэффективностью применения данного механизма, а также в целях повышения заинтересованности муниципалитетов в наращивании налогового потенциала применение «отрицательного трансферта» приостановлено на 2010 год в Республике Тыва, Забайкальском и Пермском краях, Амурской, Волгоградской, Орловской областях и Чукотском автономном округе, на 2010 и 2011 годы - в Смоленской области.

Одной из причин сокращения сферы применения «отрицательных трансфертов» является законодательное изменение порогового значения расчетных налоговых доходов с 1,3-кратного до 2-кратного превышения над средним уровнем по муниципальным образованиям соответствующих субъектов Российской Федерации, а также влияние финансового кризиса на принятие решений регионов о введении «отрицательных трансфертов».

² Практика и проблемы применения механизма «отрицательного трансферта» рассмотрена в Отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007-2009 годах» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 декабря 2010 года № 64К (766), пункт 11).

Введение прогрессивной шкалы изъятия «отрицательного трансферта» позволило бы ему выполнять не только выравнивающую, но и стимулирующую функцию.

1.3.7. Проблемой исполнения консолидированных бюджетов регионов остается рост задолженности по налогам и сборам, связанный с неплатежеспособностью отдельных налогоплательщиков и дополнительными начислениями задолженности в ходе контрольных мероприятий налоговых органов.

По состоянию на 1 января 2011 года объем задолженности во все уровни бюджетной системы по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям увеличился на 4,1 % и составил 703443,5 млн. рублей. В общем объеме задолженности доля задолженности по региональным налогам составила 10 %, по местным налогам и сборам - 4,7 процента.

В 2010 году наибольший рост задолженности произошел в 6 субъектах Российской Федерации. Так, в Кабардино-Балкарской Республике задолженность возросла по сравнению с началом года в 3 раза, в Республике Алтай - в 2,2 раза, в Республике Северная Осетия - Алания - в 1,6 раза.

Сокращение задолженности отмечалось в Ульяновской области и Ненецком автономном округе - в 2,3 раза, в Еврейской автономной области - в 1,5 раза, в Хабаровском крае и Мурманской области - в 1,3 раза.

Причинами роста задолженности являются: увеличение начислений по результатам проверок налоговых органов, прием лицевого счетов по организациям, мигрирующим из других регионов, неуплата текущих и авансовых платежей, отсутствие оборотных средств, финансовые трудности и банкротство предприятий.

В целях повышения собираемости налогов и сокращения задолженности в ряде регионов (республики Хакасия, Тыва, Алтайский край, Волгоградская, Кировская, Костромская, Пензенская, Ростовская, Самарская области) созданы и работают на постоянной основе комитеты (комиссии) по взаимодействию с правоохранительными органами, с хозяйствующими субъектами. Например, в Волгоградской, Кировской, Пензенской, Орловской областях в результате работы, проводимой комиссиями по легализации оплаты труда в 2010 году, в бюджеты указанных регионов дополнительно поступили доходы по налогу на доходы физических лиц в сумме 1206,1 млн. рублей.

В ходе претензионно-исковой работы по возврату задолженности по арендной плате за землю в бюджет Архангельской области поступило 21,6 млн. рублей, в бюджет Алтайского края - 104,6 млн. рублей, Волгоградской области - 18,3 млн. рублей.

1.4. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличились на 6,1 % и составили 6634122,1 млн. рублей.

Увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году к уровню 2009 года отмечено в 71 субъекте Российской Федерации, снижение - в 8 регионах.

Наибольший рост расходов сложился за указанный период в бюджетах 11 субъектов Российской Федерации, из них в Республике Мордовия - на 35,8 %, в Республике Татарстан - на 27 %, в Приморском крае - на 26,2 процента.

Исполнение регионами расходных обязательств в полном объеме изначально ограничено доходными возможностями их бюджетов.

В структуре расходов субъектов Российской Федерации основную долю занимают текущие (первоочередные) расходы, в основном расходы по оплате труда с начислениями и прочими выплатами - почти 30 %, а в Республике Карелия, Республике Тыва и Забайкальском крае - более 40 процентов.

Доля расходов, направляемых на развитие регионов, в докризисный период имела тенденцию к увеличению и составляла в 2008 году порядка 26 %. В последующие 2 го-

да она сокращалась и в 2010 году составила 18,4 %. Наиболее значительное снижение по указанным расходам произошло в бюджетах 4 регионов (Республика Коми, Костромская, Мурманская области и Чукотский автономный округ).

Несмотря на то, что региональными властями в течение 2009-2010 годов проводилась политика сдерживания и оптимизации роста расходов на оплату труда с начислениями, затрат на транспортные услуги, связь, проведение ремонтов, приобретение оборудования и инвентаря, указанные расходы не только не снизились, а, наоборот, увеличились: на услуги связи - на 15,6 %, на транспортные услуги - на 7,7 %, на заработную плату с начислениями - на 3,5 %. Расходы на оплату труда с начислениями в 2010 году снизились только в 19 регионах. Значительное снижение наблюдалось в Новгородской области - на 19,4 %, в Чувашской Республике - на 15,7 %, в Тюменской области - на 10 процентов.

Суммарный объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации незначительно превысил объем доходов (на 100 млрд. рублей), сформировав дефицит в 2010 году всего в 1,5 % (в 2009 году - 5,6 %). С дефицитом исполнены консолидированные бюджеты 64 субъектов Российской Федерации (в 2009 году - 62).

1.5. По состоянию на 1 января 2011 года объем просроченной кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 48376,5 млн. рублей, из них по выплате заработной платы с начислениями - 3190 млн. рублей, по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями - 2471,5 млн. рублей.

Согласно отчетным данным за 2010 год 19 субъектов Российской Федерации не имели просроченной кредиторской задолженности.

Наибольшее значение указанного показателя зафиксировано в Чеченской Республике (11924,7 млн. рублей), Иркутской (5493,8 млн. рублей) и Московской (6142,1 млн. рублей) областях, наименьший объем просроченной кредиторской задолженности отмечен в бюджетах Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (0,2 млн. рублей) и г. Москвы (0,4 млн. рублей).

При этом просроченная кредиторская задолженность бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с началом года увеличилась на 54,6 % и составила 16653,7 млн. рублей, а просроченная кредиторская задолженность бюджетов муниципальных образований сократилась на 21,9 % и составила 31722,8 млн. рублей.

Анализ данных субъектов Российской Федерации и результатов проверок, проведенных Счетной палатой в регионах в 2010 году, показал, что исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации предпринимаются меры, направленные на погашение просроченной кредиторской задолженности.

Так, правительством Свердловской области разработан план мероприятий на 2010 год по погашению задолженности государственных бюджетных учреждений области по оплате коммунальных услуг, утвержденный распоряжением правительства Свердловской области от 9 июня 2010 года № 690-РП. В результате принятых мер объем просроченной кредиторской задолженности в консолидированном бюджете области по состоянию на 1 октября 2010 года снизился на 60 % по сравнению с показателем на начало года.

По результатам проверки, проведенной Счетной палатой в Московской области, Правительством Московской области не обеспечены меры по экономному и рациональному использованию бюджетных средств и, как следствие, доля просроченной кредиторской задолженности в общем объеме кредиторской задолженности области на 1 января 2010 года составила 44,5 процента.

1.6. Для обеспечения сбалансированности своих бюджетов регионы по-прежнему вынуждены были привлекать кредитные ресурсы. Кредитами от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации воспользовались 77 регионов в сумме 169367,5 млн. рублей (99,5 % средств, предусмотренных на 2010 год), из них на частичное

покрытие дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации - 114732,2 млн. рублей, на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) - 49370,1 млн. рублей. Возвращено в федеральный бюджет 769,7 млн. рублей.

По сравнению с началом года остаток по бюджетным кредитам на 1 января 2011 года увеличился в 2,1 раза и сложился у 81 субъекта Российской Федерации в сумме 320372,9 млн. рублей. Наибольший объем остатков сложился в Московской области (50165,9 млн. рублей), Республике Татарстан (38012,6 млн. рублей) и г. Москве (29402,3 млн. рублей).

1.7. По состоянию на 1 января 2011 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 1096 млрд. рублей и превысил в 1,2 раза объем государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года. Почти половина объема государственного долга приходилась на 3 субъекта Российской Федерации: г. Москву (27,3 %), Московскую область (13,4 %) и Республику Татарстан (5,3 процента).

Государственный долг муниципальных образований по состоянию на 1 января 2011 года составил 169,8 млрд. рублей, или увеличился за год почти на 26 %. Сокращение муниципального долга по информации субъектов Российской Федерации в 2010 году наблюдалось в местных бюджетах лишь 6 регионов (Республика Калмыкия, Вологодская, Ивановская, Тульская, Тюменская области, Ненецкий автономный округ).

В 2010 году субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями привлечено кредитов от кредитных организаций в валюте Российской Федерации на сумму 426403,0 млн. рублей, что на 121847,2 млн. рублей, или на 40 % больше, чем в 2009 году.

По состоянию на 1 января 2011 года субъектами Российской Федерации привлечено средств от размещения государственных ценных бумаг на сумму 105,9 млрд. рублей (погашено 77,2 млрд. рублей), муниципальными образованиями (городскими округами) государственных ценных бумаг размещено на сумму 5,3 млрд. рублей (погашено 4,1 млрд. рублей).

За 2010 год субъектами Российской Федерации на исполнение государственных гарантий субъектов Российской Федерации в валюте Российской Федерации направлено 942,4 млн. рублей, а муниципальными образованиями - 865,4 млн. рублей.

1.8. В условиях преодоления последствий экономического кризиса по-прежнему остаются актуальными проблемы формирования доходной базы местных бюджетов, связанные с поступлением налоговых и неналоговых доходов, усилением зависимости местных бюджетов от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Анализ исполнения местных бюджетов за 2010 год свидетельствует о наметившейся тенденции увеличения поступлений доходов в местные бюджеты. Объем доходов, поступивших в местные бюджеты в 2010 году, составил 2600524,4 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился на 8,9 %. При этом в 14 регионах в анализируемом периоде отмечено уменьшение поступления доходов в местные бюджеты.

1.8.1. Налоговые доходы муниципальных образований по-прежнему не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала местных бюджетов, и их удельный вес в общем объеме доходов в 2010 году достиг только 31 %, что превышает аналогичный показатель 2009 года лишь на 0,8 процента.

Объем налоговых доходов, поступивших в местные бюджеты в 2010 году, составил 806786,2 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился на 12,1 %. Несмотря на наметившуюся тенденцию увеличения поступлений налоговых доходов в местные бюджеты субъектов Российской Федерации, в 2010 году в 47 регионах доля налоговых доходов сложилась ниже среднего уровня. В Республике Ингушетия и Ненецком авто-

номном округе доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов составила лишь 11 %, в Республике Тыва - 11,3 %, Чукотском автономном округе - 14,5 %. В местных бюджетах лишь 5 регионов доля налоговых доходов немногим превысила 40 % доходов.

Основным налогом, формирующим местные бюджеты, по-прежнему остается налог на доходы физических лиц. Доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2010 году составила 65,1 %. Объем поступлений данного налога в местные бюджеты в 2010 году составил 525192,2 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился на 6,2 процента.

В соответствии с нормами Бюджетного кодекса только 2 налога - земельный и налог на имущество физических лиц - зачисляются в местные бюджеты в полном объеме. Их доля в доходах местных бюджетов, как и в предыдущие годы, остается незначительной и в 2010 году составила 3,9 % и 0,5 %, соответственно.

Исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации отмечается, что отсутствие механизма понуждения владельцев недвижимого имущества, включая объекты, длительное время числящиеся в незавершенном строительстве, к оформлению права собственности, недостоверность данных о налогоплательщиках приводят к недопоступлению по указанным налогам.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах поставлена задача по расширению финансовой самостоятельности местных бюджетов. Одним из направлений в создании собственной налогооблагаемой базы бюджетов муниципальных образований указан переход к самостоятельному регулированию и сбору налога на недвижимость (взамен налогов на землю и имущество), а также закрепление за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированной величины отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Поступление отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в местные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2010 году увеличилось до 18580,5 млн. рублей. В 2009 году поступление отчислений от указанного налога составило 14563,3 млн. рублей. Число регионов, применивших этот механизм в 2010 году, увеличилось с 31 до 39.

Объем неналоговых доходов местных бюджетов в 2010 году составил 245412,9 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился на 9,2 %, при этом доля неналоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов не изменилась и составила 9,4 процента.

Основными источниками поступления неналоговых доходов в местные бюджеты остаются доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (50,9 % неналоговых доходов), и доходы от продажи материальных и нематериальных активов (23,3 % неналоговых доходов), объем которых в 2010 году составил 124971,6 млн. рублей и 57064,1 млн. рублей и увеличился по сравнению с 2009 годом на 5,2 % и 14,6 %, соответственно.

Основными факторами, влияющими на поступление указанных доходов, являются обеспечение достоверного учета муниципального имущества, затягивание сроков передачи имущества в муниципальную собственность, а также отсутствие финансовых средств в бюджетах муниципалитетов на осуществление регистрации прав на объекты муниципальной собственности.

Несмотря на значительные объемы недвижимого имущества и земель, находящихся в муниципальной собственности, должный учет муниципального имущества не налажен.

Сбалансированность местных бюджетов, как и в предыдущие годы, в основном зависит от безвозмездных поступлений, объем которых в бюджетах муниципалитетов в 2010 году составил 1540665,1 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился

на 8,1 %. При этом доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов практически не изменилась и составила 59,2 процента.

Несмотря на наметившуюся тенденцию к увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты в 35 субъектах Российской Федерации увеличилась доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов.

В отдельных субъектах Российской Федерации доходы местных бюджетов формировались в основном за счет безвозмездных поступлений. Так, в 2010 году в бюджетах муниципальных образований Республики Ингушетия доля безвозмездных поступлений в доходах муниципалитетов составила 88,7 %, Республики Тыва - 86,5 %, Республики Дагестан - 84,6 %, Чеченской Республики - 83,5 %, Чукотского автономного округа - 82,4 процента.

Объем дотаций бюджетам муниципальных образований в 2010 году составил 327495,7 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился на 5,9 процента.

Объем средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных фондов компенсаций, в 2010 году составил 627261,3 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличился на 7,7 процента.

По информации субъектов Российской Федерации, «нефинансируемые мандаты» отсутствуют, однако переданные государственные полномочия не в полном объеме обеспечены финансовыми ресурсами.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов в бюджетах субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены средства на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Порядок предоставления и распределения указанных средств утверждается региональными нормативными правовыми актами.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в 2010 году были предусмотрены в 66 субъектах Российской Федерации в объеме 81 млрд. рублей.

Поступление в местные бюджеты доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в 2010 году по сравнению с 2009 годом снизилось в 2,4 раза. Причиной этого является снижение уровня доходов населения, связанное с кризисом в экономике, и, как следствие, с уменьшением спроса населения на платные услуги, предоставляемые бюджетными учреждениями.

Введение в ряде муниципалитетов самообложения граждан не решает проблему укрепления доходной базы местных бюджетов. По данным 70 регионов, в 2010 году самообложение граждан применялось в муниципалитетах только 35 регионов и позволило пополнить доходы местных бюджетов всего лишь на 0,1 % (114,3 млн. рублей).

Также органами исполнительной власти регионов отмечается, что затраты на проведение референдумов по введению самообложения не окупаются и процедуры их проведения организационно сложны.

1.8.2. В условиях наметившейся стабилизации экономики регионов расходы местных бюджетов в 2010 году составили 2612367,5 млн. рублей и по сравнению с 2009 годом увеличились на 7,1 процента.

Наибольшее увеличение расходов произошло в местных бюджетах, значительную долю в доходной части которых занимают безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации: в Республике Ингушетия увеличение расходов местных бюджетов составило 52 %, Карачаево-Черкесской Республике - 24 %, в Чеченской Республике - 20,2 процента.

Несмотря на увеличение поступлений доходов в местные бюджеты, проблема финансовой обеспеченности местных бюджетов решена не в полной мере. Так, в 16 регионах произошло сокращение расходов местных бюджетов.

Наибольшую долю в общем объеме расходов местных бюджетов по-прежнему составляют расходы на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг (43,6 %). Расходы на заработную плату в 2010 году увеличились незначительно - на 1,3 %, а расходы на коммунальные услуги возросли на 19,0 процента.

Результаты анализа исполнения местных бюджетов в 2010 году свидетельствуют о том, что расходы местных бюджетов по-прежнему имеют низкую инвестиционную направленность. Расходы местных бюджетов, направляемые на увеличение стоимости основных средств, увеличены на 4,5 %, а их доля в общем объеме расходов составила лишь 11,5 % и сократилась при этом на 0,3 % по сравнению с 2009 годом. В 53 регионах этот показатель ниже среднего уровня.

Расходы местных бюджетов в 2010 году обеспечивались за счет безвозмездных поступлений на 59 %, в 2009 году - на 58,4 процента.

1.8.3. Экономический кризис усугубил сложное финансовое положение муниципальных образований с моноотраслевой структурой экономики.

Проблемой органов местного самоуправления моногородов является невозможность в соответствии с действующим законодательством их влияния на принятие решений по приватизации, банкротству и закрытию градообразующего предприятия, определяющего судьбу моногорода и проживающего в нем населения.

Одной из актуальных проблем в моногородах остается функционирование жилищно-коммунального хозяйства, осложняемое недостаточным финансированием ремонта и модернизации технологических сетей и оборудования, находящихся на балансе градообразующих предприятий. Так, по данным администрации г. Тольятти, расходы городского бюджета за 2010 год на жилищно-коммунальное хозяйство составили более 30 % общих расходов, что превышает средний уровень расходов местных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство в 1,6 раза.

Не реализовано Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года в части утверждения программы содействия развитию моногородов. До настоящего времени указанная программа не утверждена.

В 2010 году приняты решения Правительства Российской Федерации по оказанию помощи для реализации комплексных инвестиционных планов модернизации 24 моногородов. На указанные цели из федерального бюджета направлено 10000,0 млн. рублей.

1.8.4. Анализ информации, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, показал, что сохранилась тенденция объединения муниципальных образований. Процесс объединения поселений в наибольшей степени затронул сельские поселения, у которых недостаточно финансовых возможностей для самостоятельного решения вопросов местного значения.

По данным Минюста России, количество сельских поселений, включенных в государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2010 года составило 19366 и по сравнению с 1 января 2009 года уменьшилось на 647 поселений (в 24 регионах). Наиболее активно процесс объединения сельских поселений проходил в Нижегородской области, где количество сельских поселений сократилось почти в 2 раза; в Республике Башкортостан - уменьшилось на 125; в Волгоградской области - на 69; Псковской области - на 47; Ивановской области - на 24.

1.9. По данным 74 субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2010 года имеется 165 млн. учтенных объектов имущества, находящегося в региональ-

ной и муниципальной собственности, балансовой стоимостью 36,3 трлн. рублей, в том числе: 52,9 млн. учтенных объектов балансовой стоимостью 16,3 трлн. рублей относятся к имуществу субъектов Российской Федерации, 112,1 млн. учтенных объектов балансовой стоимостью 20,0 трлн. рублей - к муниципальному имуществу.

Из 152,8 млн. учтенных объектов движимого имущества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований 146 млн. объектов (96 %) приходятся на имущество, закрепленное за учреждениями; 4,7 млн. объектов (3 %) относятся к казне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; 1,1 млн. объектов (1 %) закреплены за государственными и муниципальными унитарными и казенными предприятиями.

Из 5,5 млн. учтенных объектов регионального и муниципального недвижимого имущества 2 млн. объектов (37 %) относятся к имуществу, закрепленному за учреждениями, 3 млн. объектов (51 %) - к имуществу казны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, менее 1 млн. объектов (12 %) - к имуществу, закрепленному за государственными и муниципальными унитарными и казенными предприятиями.

Представленные данные субъектов Российской Федерации по учету и распределению земли по состоянию на 1 января 2010 года показали следующее.

В собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований находятся 6,8 млн. земельных участков общей площадью 484 млн. га, в том числе: 2 млн. участков общей площадью 10,3 млн. га - в собственности субъектов Российской Федерации; 4,8 млн. участков общей площадью 473,7 млн. га - в собственности муниципальных образований.

Из общего количества учтенных земельных участков субъектов Российской Федерации и муниципальных образований основная часть (6,5 млн. участков) закреплена за учреждениями. Основная часть площадей учтенных земельных участков (426 млн. га) относится к казне регионов и муниципальных образований.

Представленная органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации информация свидетельствует о наличии следующих особенностей учета регионального и муниципального имущества.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации установлены пороговые значения стоимости подлежащего учету имущества. В Брянской области в реестре учитывается движимое имущество, стоимость которого превышает 200 тыс. рублей, в Республике Карелия - 100 тыс. рублей.

Действующими региональными порядками учета имущества может не предусматриваться учет отдельных видов имущества. Например, в соответствии с Порядком учета и ведения реестра государственного имущества Республики Марий Эл, утвержденного постановлением Правительства Республики Марий Эл от 17 марта 2008 года № 62, движимое имущество учету и включению в реестр не подлежит, а также не ведется учет балансовой и остаточной стоимости земельных участков.

1.10. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» обращено внимание на необходимость дальнейшего усиления стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

Выборочный анализ показал, что в ряде субъектов Российской Федерации оказывается содействие развитию предприятий малого и среднего предпринимательства, в том числе предприятий нефтеперерабатывающей отрасли.

Так, в Новосибирской области в 2010 году оказана поддержка из областного бюджета предприятию ООО «ВПК-Ойл» (раб. пос. Коченево Новосибирской области)

в виде предоставления налоговых льгот и субсидирования части процентной ставки по банковским кредитам, взятым на реализацию инвестиционного проекта, на общую сумму 36,8 млн. рублей.

В Республике Коми утверждена и начала реализовываться республиканская целевая программа «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Республике Коми на 2010-2011 годы», на реализацию которой из республиканского бюджета в 2010 году было израсходовано 33,2 млн. рублей.

Анализ деятельности малых и средних предприятий в сфере недропользования, нефтепереработки показал, что в целом их влияние на увеличение доходов региональных бюджетов и, как следствие, на рост объема ВРП незначительно.

1.11. В ходе экспертно-аналитического мероприятия был рассмотрен вопрос о возможности увеличения доходов субъектов Российской Федерации за счет дополнительных источников, таких как вовлечение в оборот участков недр с незначительными извлекаемыми запасами нефти, повышение эффективности использования малых месторождений нефти и лесных ресурсов, развитие и использование туристских ресурсов. Проанализирована информация, представленная органами государственной власти Российской Федерации и исполнительными органами государственной власти 8 субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Республика Коми, Краснодарский край, Новосибирская область, Томская область, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра).

В части разработки участков недр с незначительными извлекаемыми запасами нефти и повышения эффективности использования малых месторождений нефти анализ показал, что в настоящее время недостаточно внедряются методы качественного недропользования, крупные вертикально интегрированные компании, функционирующие на территориях отдельных регионов, не используют находящиеся в простое и низкодебитные нефтяные скважины. Большинство малых месторождений не введено в разработку или находится в начальной стадии освоения, и объем добычи нефти из них составляет менее 2 % региональных объемов добычи, а степень выработанности разведанных запасов нефти составляет более 85 процентов.

По предварительной оценке Министерства энергетики Российской Федерации, удельный вес валовой добавленной стоимости добычи нефти из малых месторождений в валовом региональном продукте указанных регионов в 2010 году составит 1,5 процента.

Вместе с тем в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре объем налоговых поступлений от освоения малых месторождений, проведения мероприятий по увеличению нефтеотдачи и оптимизации режима работы низкодебитных скважин составил в 2010 году 17443 млн. рублей, или 10 % доходов консолидированного бюджета округа.

По информации администрации Тюменской области, доля добычи нефти за счет проведения геолого-технологических мероприятий на мелких месторождениях может составить согласно проекту разработки порядка 20-30 % от объема добычи на данных месторождениях.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Новосибирская, Томская области) развитие и поддержка предприятий малого и среднего бизнеса в заготовительной деятельности по сбору пищевых лесных ресурсов (далее - дикоросы) и недревесных лесопродуктов рассматривается как фактор устойчивого развития сельских территорий, создания рабочих мест, увеличения уровня занятости населения (в заготовительный период к сбору дикоросов привлекается от 80 до 90 тыс. человек) и как дополнительный источник семейного дохода.

Так, объем средств, направленных заготовительными организациями на закупку дикоросов у сельского населения Томской области, составил в 2009 году 700,0 млн. рублей,

в 2010 году - более 826 млн. рублей. Наиболее крупными заготовительными организациями области в 2009 году уплачено налогов во все уровни бюджетной системы Российской Федерации 13,5 млн. рублей, в 2010 году - 16,8 млн. рублей.

Из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа - Югры предприятиям по заготовке дикоросов в 2010 году было направлено более 29000,0 тыс. рублей. В Новосибирской области объем заготовки дикоросов предприятиями потребительской кооперации в 2010 году составил 15,8 тонны на сумму 319,2 тыс. рублей.

По информации Правительства Республики Саха (Якутия), на территории региона субъектами малого бизнеса в промышленных масштабах осуществляется добыча ископаемой мамонтовой кости (бивня). Общий объем промысла указанного полезного ископаемого в год составляет примерно 35-40 тонн, а общий объем доходов регионального бюджета за год - порядка 70-80 млн. рублей.

По мнению специалистов, данный природный ресурс является востребованным на рынке минерального сырья биогенного происхождения, имеющего особые условия сохранения, распространения, а также методов поиска и промысла (добыча осуществляется без существенного нарушения целостности недр). Данным природным ресурсом Российская Федерация владеет монопольно, более 80 % его сосредоточено в арктических районах Республики. Поэтому Правительством Республики Саха (Якутия) предлагается внести в Общероссийский классификатор полезных ископаемых и подземных вод ОК 032-2002, утвержденный постановлением Госстандарта России от 25 декабря 2002 года № 503-ст, в категорию полезного ископаемого наименование «Ископаемая мамонтовая кость (бивень)».

В субъектах Российской Федерации оказывается поддержка развитию туризма и санаторно-курортной сферы.

В Томской области реализуется областная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Томской области на период 2008-2010 годов». За 2009-2010 годы государственная поддержка в виде субсидий была оказана 24 субъектам малого и среднего предпринимательства, реализующим инвестиционные проекты в сфере туризма, на общую сумму 7,6 млн. рублей. Поступления в консолидированный бюджет Томской области от деятельности туристических агентств, гостиниц в 2009 году составили 194,4 млн. рублей, или 0,8 % общего объема налоговых доходов консолидированного бюджета области, в 2010 году - 199,0 млн. рублей, или 0,7 процента.

В Республике Саха (Якутия) с 2009 года осуществляется реализация мероприятий республиканской целевой программы «Развитие предпринимательства и туризма в Республике Саха (Якутия) на 2009-2011 годы».

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре реализуется целевая программа «Развитие туризма в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре в 2008-2013 годах».

Деятельность предприятий малого и среднего бизнеса в нефтеперерабатывающем комплексе, в лесной и туристической отраслях не будет динамично развиваться и пополнять региональные бюджеты дополнительными доходными источниками без оказания мер государственной поддержки.

Реализация мероприятий по повышению доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе и за счет перечисленных дополнительных источников, как отмечают органы государственной власти Российской Федерации и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, должна осуществляться через разработку нового и совершенствование действующего законодательства.

В настоящее время подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в налоговое и бюджетное законодательства по введению льгот к ставке НДС

для месторождений с начальными извлекаемыми запасами нефти от 0 до 5 млн. тонн, проводятся мероприятия в рамках совместных рабочих групп с участием представителей нефтяных компаний по формированию возможных мер экономического стимулирования разработки трудно извлекаемых запасов углеводородного сырья с применением инновационных технологий.

По оценочным данным, в результате несения изменений в налоговое законодательство дополнительные поступления НДС в бюджетную систему Российской Федерации в целом могут составить более 160,0 млрд. рублей.

2. Полнота и своевременность перечисления межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Соблюдение условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Российской Федерации

Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Межбюджетные трансферты предоставляются в форме безвозмездных поступлений (дотаций, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов и межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов).

2.1. Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (далее - закон от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ, Закон) предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации без учета межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов предусматривалось в сумме 1187357,8 млн. рублей. Распределено субъектам Российской Федерации 70 % предусмотренного объема, из них нераспределенный резерв составил около 1 процента.

В течение финансового года распределение межбюджетных трансфертов осуществлялось на основании постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также приказов министерств и ведомств (всего на основании 59 нормативных правовых актов). Таким образом, были распределены средства в сумме 324826,6 млн. рублей (без учета средств, выделенных на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объектов капитального строительства собственности муниципальных образований), или 27 % предусмотренного Законом объема.

Предоставление и распределение межбюджетных трансфертов в 2010 году регулировалось 121 нормативным правовым актом.

2.2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета поступали в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в основном в полном объеме и своевременно.

В 2010 году безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составили 1397181,8 млн. рублей, или 116,1 % объема, утвержденного законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ. По сравнению с 2009 годом они сократились на 6 процента.

Доля безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году сократилась против 2009 года на 3,7 процентного пункта и составила 21,4 %. Без учета субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доля безвозмездных перечислений составила 15,6 % (в 2009 году - 20,3 процента).

Снижение безвозмездных поступлений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты регионов в 2010 году по сравнению с 2009 годом наблюдается в 54 субъектах Российской Федерации. Наиболее значительное снижение произошло в бюджетах Чукотского автономного округа (на 58,8 %), Астраханской (на 41 %), Калининградской (на 42,5 %), Московской (на 44,5 %) и Ульяновской (на 31,4 %) областей.

Рост безвозмездных поступлений в 2010 году по сравнению с 2009 годом отмечен в 24 регионах, причем наиболее значительное их увеличение произошло в бюджетах Тюменской области - в 6,4 раза и Республики Татарстан - на 40,4 процента.

2.2.1. Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований поступили в объеме 523185,4 млн. рублей (101 % объема, утвержденного законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ). По сравнению с перечислениями за 2009 год дотации сократились на 9,5 процента.

Доля дотаций в общем объеме безвозмездных поступлений в 2010 году сократилась на 1,5 % по сравнению с предыдущим годом. Сокращение отмечено в 52 субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Мордовия (на 13,4 %), Красноярском крае (на 13,1 %), Вологодской (на 20,6 %), Калининградской (на 17,6 %), Калужской (на 13,4 %), Липецкой (на 20,3 %) и Московской (на 18,5 %) областях, Чукотском автономном округе (на 21,8 %), г. Москве (на 17,2 процента).

В 28 субъектах Российской Федерации указанная доля увеличилась. Значительное увеличение наблюдалось в Республике Калмыкия (на 9,8 %), Республике Башкортостан (на 9,1 %), Камчатском крае (на 13,3 %), Волгоградской (на 12,5 %), Воронежской (на 7,9 %), Ленинградской (на 8,1 %), Рязанской (на 6,7 %) областях и Ненецком автономном округе (на 12,5 %). В Тюменской области, которая в предыдущем году не получала дотации из федерального бюджета, доля дотаций в объеме безвозмездных поступлений составила почти 85 процентов.

2.2.1.1. В условиях дифференциации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и доходной базы их бюджетов основным видом финансовой помощи остается предоставление регионам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые в отчетном периоде перечислены в бюджеты 70 субъектов Российской Федерации в полном объеме (396995,7 млн. рублей). Доля указанных дотаций в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 6,1 процента.

В 21 регионе доля указанной дотации в объеме доходов превысила 20 %. Так, в Республике Тыва она составила 59,5 %, в Республике Дагестан - 48,7 %, в Камчатском крае - 49,8 %, в Республике Алтай - 43,9 %, в Республике Бурятия - 29,6 %, в Республике Адыгея - 28,1 %, в Ивановской области - 23,8 процента.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности производится в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (далее - Методика), которая была разработана в условиях стабильного развития экономики.

По мнению большинства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, применяемая в Методике технология расчетов на практике не приводит к реальному выравниванию бюджетных возможностей регионов. В частности, регионы предлагают: разделить общий объем фонда финансовой поддержки регионов на выравнивающую и стимулирующую составляющие; осуществлять выравнивание регионов дифференцированно по уровню социально-экономического развития, климатическим условиям; учитывать в полном объеме выпадающие доходы от предоставленных налоговых льгот.

2.2.1.2. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в 2010 году поступили в бюджеты 70 субъектов Российской Федерации в сумме 105955,3 млн. рублей, или 87,8 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на 2010 год. По сравнению с 2009 годом их объем сократился на 44,8 %, что связано со стабилизацией экономической и финансовой ситуации в регионах.

В 2010 году, как и в предыдущие годы, значительный объем средств по отдельным видам межбюджетных трансфертов из федерального бюджета направлялся бюджетам субъектов Российской Федерации в конце финансового года. Так, распределение более 10 % годового объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации осуществлено 22 декабря 2010 года распоряжениями Правительства Российской Федерации № 2366-р и № 2367-р.

Необходимо отметить, что дотации субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования.

Однако средства дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации в 2010 году направлялись на ликвидацию последствий природных пожаров, произошедших на территориях 20 субъектов Российской Федерации, на оказание единовременной материальной помощи гражданам, получившим вред здоровью, и членам семей граждан, погибших (умерших) вследствие террористических актов, на ликвидацию последствий наводнения, произошедшего в октябре 2010 года в Туапсинском и Апшеронском районах Краснодарского края.

Для ликвидации последствий природных пожаров во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 966 распоряжениями Правительства Российской Федерации из федерального бюджета бюджетам пострадавших от пожаров субъектов Российской Федерации была оказана финансовая помощь за счет предоставления указанной дотации в общем объеме 11905,5 млн. рублей.

На оказание единовременной материальной помощи гражданам, получившим вред здоровью, и членам семей граждан, погибших (умерших) вследствие террористических актов, Правительством Российской Федерации предусмотрено направление средств в общем объеме до 129,7 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 231 «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2010 год» распределение дотаций, предоставляемых для финансового обеспечения исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации при недостатке собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляется в соответствии с методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации. До настоящего времени методика распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации не утверждена.

2.2.2. Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии) перечислены в сумме 414528,3 млн. рублей, или 78,1 % от уровня 2009 года.

По отдельным видам субсидий правила их предоставления из федерального бюджета были утверждены Правительством Российской Федерации в декабре 2010 года, что снизило эффективность их использования и привело к формированию остат-

ков межбюджетных трансфертов на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с невозможностью их освоения³.

2.2.3. Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на осуществление передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий перечислены в объеме 379254,6 млн. рублей, или 162,3 % объема, утвержденного законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ, и на 33 % больше, чем в 2009 году.

Третья часть объема субвенций была направлена в рамках Основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов». Увеличение указанных субвенций по сравнению с 2009 годом составило 2,5 раза.

2.2.4. Иные межбюджетные трансферты поступили в бюджеты субъектов Российской Федерации в сумме 72152,8 млн. рублей, или 127,7 % объема, утвержденного законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ. По сравнению с 2009 годом перечисление указанных средств снизилось на 15,2 процента.

2.3. Основными нарушениями, установленными в 2010 году в ходе контрольных мероприятий по проверке использования межбюджетных трансфертов, полученных субъектами Российской Федерации из федерального бюджета, являются нарушения принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса.

Так, из поступивших в 2009 году из федерального бюджета в бюджет Московской области межбюджетных трансфертов в сумме 54043,2 млн. рублей остаток неиспользованных средств на 1 января 2010 года в сумме 4299,9 млн. рублей, или 8 % перечисленных средств (в том числе: субсидии - 2224,1 млн. рублей, субвенции - 1221,6 млн. рублей, иные межбюджетные трансферты - 854,2 млн. рублей), который должен был числиться в остатках на едином счете областного бюджета, использован на исполнение расходных обязательств областного бюджета.

Результаты контрольного мероприятия в Камчатском крае показали, что остатки средств федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ выросли за год в 2,1 раза и по состоянию на 1 января 2010 года составили 4536,3 млн. рублей, в том числе: по ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» - 1039,4 млн. рублей; по ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» - 5,6 млн. рублей; по ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах» - 3491,3 млн. рублей. Наличие значительных неиспользованных остатков бюджетных средств обусловлено поздним поступлением средств из федерального бюджета (в декабре).

³ Например, правила предоставления субсидий бюджету г. Москвы в целях софинансирования расходных обязательств, связанных с возмещением организациям транспорта потерь в доходах в связи с транспортным обеспечением мероприятий в период празднования 65-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов, в сумме 3,6 млн. рублей утверждены 20 декабря 2010 года. В результате средства бюджету г. Москвы не были перечислены. Правила предоставления субсидий бюджету Республики Татарстан на софинансирование мероприятий в области информационно-коммуникационных и телекоммуникационных технологий для подготовки и проведения XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани, а также Правила предоставления субсидий бюджету Республики Хакасия на софинансирование расходного обязательства, связанного с реконструкцией автомобильной дороги Саяногорск - Майнская ГЭС - Черемушки и искусственных сооружений на ней, утверждены 17 декабря 2010 года.

Контрольное мероприятие в Краснодарском крае показало, что остатки средств на едином счете краевого бюджета по состоянию на 1 января 2010 года составили 6928,9 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 6153,6 млн. рублей, или 88,8 %. Основную долю остатков составляют целевые межбюджетные трансферты на краевую целевую программу «Обеспечение строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического и бальнеологического курорта (2008-2013 годы)», поступившие в краевой бюджет в декабре 2009 года.

2.4. Одной из проблем при исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации является несоблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными бюджетами условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вопросы соблюдения условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также из бюджетов субъектов Российской Федерации регулируются статьями 130 и 136 Бюджетного кодекса, правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 392), нормативными правовыми актами, регламентирующими предоставление межбюджетных трансфертов, а также соглашениями, заключенными главными распорядителями средств федерального бюджета с субъектами Российской Федерации.

В 2010 году только в 4 субъектах Российской Федерации доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) не превышала 5 % и на них не распространялись ограничения, установленные статьей 130 Бюджетного кодекса. В 37 субъектах Российской Федерации доля межбюджетных трансфертов составляла от 5 % до 20 % и в 38 субъектах Российской Федерации - от 20 % до 60 %. В 4 субъектах Российской Федерации доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) превышала 60 % объема собственных доходов консолидированных бюджетов.

Одним из условий предоставления субсидий является софинансирование расходного обязательства субъекта Российской Федерации, уровень которого не может быть установлен выше 95 % и ниже 5 % расходного обязательства.

Контрольные мероприятия, проведенные в субъектах Российской Федерации, показали, что условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета по софинансированию за счет средств областных бюджетов субъектами Российской Федерации не выполняются, что является несоблюдением требований статьи 130 Бюджетного кодекса.

Так, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2009 года № 189 правительством Кировской области в 2009 году не выполнены условия софинансирования в части мероприятий, направленных на совершенствование онкологической помощи населению, в сумме 12,3 млн. рублей.

Правительством Нижегородской области в нарушение соглашения от 12 декабря 2008 года № 121-БИ-08 не выполнено условие по софинансированию за счет средств областного бюджета объекта «Строительство здания «Бизнес-центра» (бизнес-инкубатора) в пос. Сатис Дивеевского района Нижегородской области» в сумме 16,6 млн. рублей.

Правительством Хабаровского края и администрацией г. Хабаровска в 2009 году в нарушение соглашений, заключенных с федеральными органами исполнительной власти, не выполнены условия софинансирования мероприятий и объектов из краевого и местного бюджетов в соответствии с нормами, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации, на сумму 52,7 тыс. рублей.

Нормы статьи 130 Бюджетного кодекса действуют с целью повышения эффективности бюджетных расходов и предусматривают применение санкций за нарушение бюджетного законодательства. Однако санкция, предусматривающая приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций), не применяется, что создает предпосылки необязательности выполнения субъектами Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций).

Анализ информации о соблюдении основных условий предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям, предусмотренных пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса, представленной 53 субъектами за 2010 год, показал, что количество муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 % объема собственных доходов, увеличилось до 6336 (в 2009 году - 5154), или на 22,9 процента.

По данным субъектов Российской Федерации, за 2010 год в 252 муниципальных образованиях 22 регионов установлены нарушения основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации, определенных статьей 136 Бюджетного кодекса.

Механизм, предусматривающий приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов в случае нарушения условий их предоставления, в полной мере не работает. Так, в 6 регионах (Удмуртская Республика, Забайкальский и Камчатский края, Курганская, Омская и Сахалинская области) указанная норма не применялась, несмотря на то, что нарушения бюджетного законодательства были установлены в 67 муниципальных образованиях указанных регионов.

Анализ информации, представленной субъектами Российской Федерации, показал, что контрольными органами регионов в полном объеме не были проведены внешние проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, подлежащих обязательной проверке в соответствии с положениями подпункта 3 пункта 4 статьи 136 Бюджетного кодекса. В 2010 году в 15 регионах не проведена внешняя проверка ни одного из 1715 местных бюджетов, в 30 регионах проверено от 1 % до 69 % бюджетов муниципальных образований, подлежащих проверке (в Пермском крае проверены местные бюджеты всего лишь 1 % муниципальных образований, в Саратовской области - 69 процентов).

Контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, показали, что, несмотря на допускаемые муниципальными образованиями нарушения бюджетного законодательства, исполнительными органами государственной власти субъектов в 2009 и 2010 годах решения о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) не принимались.

Так, в Хабаровском крае в 2009 году ни одним из 9 муниципальных районов с долей межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и налоговых доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений, в собственных доходах местных бюджетов свыше 70 % не выполнены в полном объеме условия заключенных с минфином края соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Однако приостановление межбюджетных трансфертов указанным районам при нарушении ими условий заключенных соглашений в соответствии с пунктом 5 статьи 136 Бюджетного кодекса минфином края не применялось.

За 2009 год и 9 месяцев 2010 года 37 муниципальных образований Свердловской области, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 % собственных доходов бюджета, не исполнили или исполнили частично показатели, установленные соглашениями о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета. При этом право на приостановление предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), предусмотренное пунктом 5 статьи 136 Бюджетного кодекса, минфином области не применялось.

В 66 муниципальных образованиях Кировской области в нарушение пункта 4 статьи 136 Бюджетного кодекса в 2009 году и I квартале 2010 года превышены установленные нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления на общую сумму 33,1 млн. рублей, в том числе в г. Кирове на сумму 18,3 млн. рублей, и превышена предельная штатная численность муниципальных служащих по 3 муниципальным образованиям на 26 единиц с фондом оплаты труда в сумме 80,1 млн. рублей. Департаментом финансов Кировской области во исполнение пункта 5 статьи 136 Бюджетного кодекса в течение 2009 года предоставление межбюджетных трансфертов приостанавливалось только 32 муниципальным образованиям области.

3. Анализ качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

В 2010 году Счетной палатой Российской Федерации проведены проверки исполнения бюджетов в 17 субъектах Российской Федерации и 27 муниципальных образованиях, в ходе которых были выявлены: нецелевое использование бюджетных средств в сумме 228,7 млн. рублей, нарушения законодательства Российской Федерации при расходовании средств в сумме 149363,4 млн. рублей.

Основной объем нарушений связан с несоблюдением принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса) и положений Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также с неэффективным управлением, распоряжением государственной (муниципальной) собственностью и ее использованием.

Указанные факты свидетельствуют о недостаточном качестве управления финансами в субъектах Российской Федерации.

3.1. В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2009-2011 годах и о бюджетной политике в 2010-2012 годах предусматривалось, что при оценке качества управления региональными финансами должна учитываться доля расходов бюджета субъекта Российской Федерации, формируемая в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат (далее - БОР).

Кроме того, применение программно-целевого планирования деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включая расширение их самостоятельности и усиление ответственности за принятые решения, легло в основу Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года.

Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года также предусмотрено внедрение принципов БОР. Пунктом 6 Плана мероприятий по реализации Концепции срок разработки методических рекомендаций по внедрению принципов БОР в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях намечен только на март 2011 года.

По информации, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2010 году в 11 из 71 субъекта Российской Федерации доля расходов региональных бюджетов, формируемых в соответствии с принципами БОР, составила от 80 % до 100 %, в 15 субъектах - от 50 % до 80 процентов.

Рост доли расходов, формируемых в соответствии с принципами БОР, в 2010 году по сравнению с 2009 годом наблюдался в 18 регионах.

Вместе с тем принципы БОР при формировании расходной части бюджетов муниципальных образований в целом внедряются недостаточными темпами. Так, в Еврейской автономной области доли расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, формируемых в соответствии с принципами БОР, в 2010 году составили, соответственно, 26 % и 0,1 процента.

Принципы БОР не применялись при формировании бюджетных расходов в 2010 году в Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Тульской области.

При формировании расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в соответствии с принципами БОР использовались следующие инструменты планирования расходов: реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, краевые долгосрочные и ведомственные целевые программы.

Так, в консолидированном бюджете Ставропольского края в 2010 году доля расходов, формируемых с использованием таких инструментов планирования, как реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований и доклады о результатах и основных направлениях деятельности, составляла 75 % (прогноз на 2011 год - 90 %), в краевом бюджете - 100 % (прогноз на 2011 год - 100 %), в бюджетах муниципальных образований края в 2010 году - 70 % (прогноз на 2011 год - 75 процентов).

При этом доля указанных расходов, включенных в краевые и ведомственные целевые программы, в 2010 году составляла: в консолидированном бюджете Ставропольского края - 10,4 % (прогноз на 2011 год - 7,7 %), в бюджете Ставропольского края - 5,0 % (прогноз на 2011 год - 7,3 %), в бюджетах муниципальных образований Ставропольского края - 12,6 % (прогноз на 2011 год - 7,2 процента).

С 2011 года в целях скорейшего перехода бюджетного планирования на программно-целевой метод субвенции субъектам Российской Федерации на осуществление переданных полномочий предусматриваются по соответствующим разделам классификации расходов бюджетов.

Правительством Российской Федерации не обеспечено выполнение пунктов 7, 12, 13 Плана мероприятий по реализации Концепции в части разработки методических рекомендаций, в том числе Минфином России не разработаны методические рекомендации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами (срок исполнения - июнь 2010 года), что негативно влияет на качество управления финансами в муниципальных образованиях.

3.2. Одним из инструментов повышения эффективности государственного управления, стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами в предыдущие годы являлось предоставление из федерального бюджета субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов.

Начиная с 2010 года, бюджетные ассигнования на реформирование региональных и муниципальных финансов из федерального бюджета не предусматриваются.

В бюджетах субъектов Российской Федерации на 2010 год утверждены средства на реформирование региональных и муниципальных финансов в сумме 2180,1 млн. рублей, в том числе остаток субсидий федерального бюджета - 1279,6 млн. рублей.

3.3. Одной из основных целей Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года является создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и повышению качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны были в 2010 году разработать региональные программы повышения эффективности расходов и приступить к их внедрению с 2011 года. При этом пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов.

Методические рекомендации по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов утверждены приказом Минфина России и Минэкономразвития России только в конце 2010 года (от 29 декабря 2010 года № 194н, № 701). Конкретные направления реализации программ рекомендуется формировать исходя из программных целей и задач с учетом их приоритетности для субъекта Российской Федерации и муниципального образования с указанием сроков реализации мероприятий.

Это привело к тому, что еще не все субъекты Российской Федерации утвердили указанные программы.

3.4. В целях совершенствования процедуры контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации Минфин России с 2008 года осуществлял мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации.

Мониторинг проводился в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минфина России от 29 декабря 2008 года № 676 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации».

Одним из показателей соблюдения регионами требований Бюджетного кодекса является отношение доли расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации к установленному нормативу формирования данных расходов. По данным мониторинга Минфина России, значение данного показателя не соответствует установленному нормативу (более 1) в 8 субъектах Российской Федерации (Республика Северная Осетия - Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край, Архангельская, Костромская, Орловская, Ростовская, Пензенская области).

Поздние сроки обобщения Минфином России результатов мониторинга качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации за отчетный финансовый год снижают актуальность данной информации и оперативность применения ее результатов при подготовке проекта федерального бюджета и заключения на отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год.

В соответствии с Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года и в целях формирования стимулов к повышению качества управления регио-

нальными финансами разработан новый порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, утвержденный приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552.

3.5. В ходе проверок, проведенных Счетной палатой в 2010 году, установлено, что в ряде субъектов Российской Федерации существовала практика исполнения местных бюджетов финансовыми органами субъектов Российской Федерации, что не соответствует требованиям статьи 9 Бюджетного кодекса.

Так, в Краснодарском крае финансовые управления департамента по финансам, бюджету и контролю в муниципальных образованиях были ликвидированы только в феврале 2010 года (распоряжением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 18 февраля 2010 года № 79-р). В Республике Башкортостан и в Свердловской области бюджетные полномочия муниципальных образований по составлению и исполнению местных бюджетов также осуществлялись территориальными органами исполнительной власти.

3.6. Одним из показателей качества управления финансами является результативность работы по оптимизации сети бюджетных учреждений в субъектах Российской Федерации.

В результате проведенных мероприятий в Мурманской области было закрыто или реорганизовано 21 образовательное учреждение, сокращено более 2,5 тыс. неэффективно используемых ставок; в Брянской области за счет реорганизации 42 школ и ликвидации 10 школ сокращено 2136 штатных единиц, ликвидировано 7 учреждений социальной защиты населения.

В настоящее время работа сводится в основном к количественному сокращению бюджетных учреждений и штатной численности их сотрудников, что может привести к риску снижения качества предоставляемых услуг.

Проводимые в субъектах Российской Федерации мероприятия часто затрагивают интересы наименее защищенных слоев населения, а суммы получаемой экономии незначительны (в Тульской области за счет ликвидации детского дома планируется сэкономить 1,2 млн. рублей).

В целях снижения расходов на государственное управление в регионах в 2010 году проведены следующие мероприятия:

- проведено сокращение численности государственных служащих (в Брянской области - на 35 единиц; в Тверской области - на 56 единиц; в Тульской области - на 242 единицы; уменьшено количество депутатов Тульской областной Думы, работающих на постоянной основе, с 48 до 18; в Саратовской области принято решение о поэтапном сокращении штатной численности органов исполнительной власти области в течение 2010-2013 годов на 15 %);

- экономия по расходам на государственное управление в 2010 году, по данным субъектов Российской Федерации, составила в Орловской области 79,7 млн. рублей, Тверской области - 156,6 млн. рублей, Ставропольском крае - 578,7 млн. рублей, Ульяновской области - 143,9 млн. рублей;

- приостанавливаются индексация заработной платы, премирование, выплаты материальной помощи (Белгородская, Костромская, Ростовская области);

- снижены расходы на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации, произведен отказ от расходов, не отнесенных к первоочередным расходам (связь, канцелярские товары, текущий ремонт, транспортные расходы).

Однако проводимые в рамках оптимизации бюджетной сети ликвидация, слияние и реорганизация бюджетных учреждений социальной сферы, а также сокращение штатной численности сотрудников могут негативно повлиять на полноту и качество

предоставления бюджетных услуг. Сокращение указанных учреждений не учитывает демографическую ситуацию в стране и увеличивающийся рост потребности населения в социальных услугах.

3.7. По информации, представленной контрольными и финансовыми органами субъектов Российской Федерации и подразделениями внутреннего финансового аудита, существуют проблемы при осуществлении мер, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств, а именно, отсутствие в нормативных правовых актах федерального уровня:

- индикаторов (критериев), позволяющих оценить эффективность бюджетных расходов, объективно отражающих ситуацию в той или иной области оказания бюджетных услуг;
- положений, регламентирующих меры ответственности и порядок их применения в отношении главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при невыполнении условий по результативности бюджетных расходов;
- правовых норм, закрепляющих механизм возврата бюджетных средств;
- порядка списания в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению.

Одной из проблем, возникающих при подготовке и осуществлении мер, направленных на повышение результативности использования бюджетных средств, является сложность применения количественных показателей при оценке результатов деятельности органов исполнительной власти. В этой связи ряд субъектов Российской Федерации предлагает принять на федеральном уровне методические рекомендации по установлению соответствующих показателей результативности на уровне субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления (Архангельская, Волгоградская, Иркутская области).

Выводы

1. Реализация антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год, в том числе направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации, позволила обеспечить рост поступлений в доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2010 году по сравнению с докризисным 2008 годом доходы увеличились на 6,1 %, по сравнению с 2009 годом - на 10,3 процента.

2. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2010 году поступали в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в основном в полном объеме и своевременно.

Вместе с тем продолжилась практика предоставления отдельных видов межбюджетных трансфертов в конце финансового года, что снизило эффективность их использования и привело к формированию остатков.

Так, более 10 % годового объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации осуществлено 22 декабря 2010 года распоряжениями Правительства Российской Федерации № 2366-р и № 2367-р.

Кроме того, по отдельным видам субсидий (всего на сумму 16923,4 млн. рублей) правила их предоставления из федерального бюджета были утверждены Правительством Российской Федерации в декабре 2010 года, что снизило эффективность их использования и негативно повлияло на качество исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Правительством Российской Федерации не решены задачи, поставленные Президентом Российской Федерации:

- в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» от 25 мая 2009 года в части разработки механизма компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации

Федерации и местным бюджетам выпадающих доходов в связи с льготами и изъятиями из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, установленным федеральным законодательством, и по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в субъектах Российской Федерации;

- в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года в части утверждения Правительством Российской Федерации программы содействия развитию моногородов.

4. С нарушением сроков, предусмотренных Планом мероприятий по реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р, разработан порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами. Это создает риски невыполнения задач, сформулированных в указанной Концепции.

5. Дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов предоставлялась в 2010 году с указанием целей ее использования, что противоречит статье 6 Бюджетного кодекса.

6. В структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации налоговые доходы составляют 69,1 %, неналоговые доходы - 7,3 %, безвозмездные поступления - 23,0 %, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 0,6 процента.

В 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличились поступления по основным бюджетобразующим налогам: по налогу на прибыль организаций (на 42,1 %), по налогу на доходы физических лиц (на 7,5 %) и по налогам на имущество (на 10,3 процента).

7. На решение проблемы увеличения доходной базы регионов повлияла централизация с 2010 года в федеральном бюджете доходов субъектов Российской Федерации, получаемых от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (порядка 65 % общего объема налога на добычу полезных ископаемых), которая привела к сокращению поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых в региональные бюджеты на 43,4 процента.

Наибольшие потери понесли Тюменская область (снижение по сравнению с 2009 годом составило 99,9 %), Республика Татарстан (98,6 %), Республика Башкортостан (80,6 %), Республика Коми (69,7 процента).

Отсутствует прозрачная методика распределения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, за счет которой предусмотрено компенсировать выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

8. Одной из проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации является неравномерность поступлений и трудная прогнозируемость неналоговых доходов, что снижает их роль в увеличении доходной базы субъектов Российской Федерации. При увеличении темпов роста данных доходов на 2 % их доля в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов сократилась в 2010 году на 0,6 процентного пункта и составила 7,3 процента.

9. По данным 74 субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2010 года имеются 165 млн. учтенных объектов имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности, балансовой стоимостью 36,3 трлн. рублей. Из них 52,9 млн. учтенных объектов балансовой стоимостью 16,3 трлн. рублей относятся к имуществу субъектов Российской Федерации, 112,1 млн. учтенных объектов балансовой стоимо-

стью 20,0 трлн. рублей - к муниципальному имуществу. Эффективное использование указанного имущества является резервом повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

10. Ситуация в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях по учету объектов имущества, находящегося в региональной и муниципальной собственности, по сравнению с 2009 годом не изменилась. По-прежнему сохраняется проблема достоверного учета имущества казны субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Например, в реестре по учету имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области, по состоянию на 1 апреля 2010 года не было принято к учету недвижимое имущество на сумму 1495,6 млн. рублей, занижение балансовой стоимости имущества составило 29136,1 млн. рублей.

Усиление контроля за регистрацией и учетом движимого и недвижимого имущества и соблюдением условий договоров аренды повысит качество управления государственным и муниципальным имуществом.

11. Негативное влияние на укрепление доходной базы оказывает предоставление налоговых льгот, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством по региональным и местным налогам. Проблема их компенсации не решена.

По оценке субъектов Российской Федерации, выпадающие доходы от предоставления льгот в 2010 году составили 302,2 млрд. рублей, что сравнимо с 3/4 объема предоставляемой субъектам Российской Федерации из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

12. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации продолжают оставаться в значительной степени зависимыми от финансовой помощи из федерального бюджета. Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году составила 23 % (в 2009 году - 27 процентов).

В 2010 году всего в 4 субъектах Российской Федерации доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) не превышала 5 %, и они не подлежали ограничениям, установленным статьей 130 Бюджетного кодекса.

13. В 2010 году продолжалась практика активного привлечения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета. Всего предоставлены бюджетные кредиты 77 субъектам Российской Федерации на сумму 169367,5 млн. рублей, при этом их остатки за 2010 год выросли в 2,1 раза.

По состоянию на 1 января 2011 года государственный долг субъектов Российской Федерации составил 1096 млрд. рублей и превысил в 1,2 раза объем государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года. Почти половина объема государственного долга приходилась на 3 субъекта Российской Федерации: г. Москву (27,3 %), Московскую область (13,4 %) и Республику Татарстан (5,3 процента).

Государственный долг муниципальных образований по состоянию на 1 января 2011 года составил 169,8 млрд. рублей, или увеличился за год почти на 26 процентов.

14. В 2010 году продолжился рост задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации, вызванный последствиями экономического кризиса, а также дополнительными начислениями по результатам контрольных мероприятий налоговых органов.

По состоянию на 1 января 2011 года объем задолженности во все уровни бюджетной системы по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям увеличился на 4,1 % и составил 703443,5 млн. рублей. В общем объеме задолженности 83 % приходится на задолженность по федеральным налогам и сборам.

15. При увеличении доходов местных бюджетов в 2010 году по сравнению с 2009 годом на 8,9 % сохраняется их высокая зависимость от безвозмездных поступлений, доля которых в доходах местных бюджетов составила 59,2 процента.

Доля местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) в доходах бюджетов муниципальных образований остается незначительной и составляет 3,9 % и 0,5 %, соответственно.

16. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году по сравнению с 2009 годом увеличились на 6,1 процента.

Принятые регионами меры по оптимизации бюджетных расходов привели в 2010 году к опережающим темпам роста доходов над расходами. Однако консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в целом исполнены с дефицитом почти в 100 млрд. рублей, или с превышением расходов над доходами в 1,5 %. С дефицитом исполнены консолидированные бюджеты 64 субъектов Российской Федерации (в 2009 году - 62 субъекта).

В структуре расходов субъектов Российской Федерации по-прежнему порядка 30 % составляли текущие первоочередные расходы. Доля расходов, направляемых на развитие регионов, продолжала сокращаться и составила 18,4 % (в 2008 году - 26 процентов).

Местные бюджеты по-прежнему имеют еще более низкую инвестиционную направленность. Доля расходов местных бюджетов, направляемых на увеличение стоимости основных средств, в общих расходах местных бюджетов в 2010 году составила лишь 11,5 % и сократилась по сравнению с 2009 годом на 0,3 процента.

17. В 2010 году нормы статьи 130 Бюджетного кодекса, позволяющей принимать решения о приостановлении (сокращении) в установленном порядке предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим бюджетам субъектов Российской Федерации до приведения в соответствие с требованиями данной статьи условий предоставления межбюджетных трансфертов, не использовались, что приводит к снижению финансовой дисциплины при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации.

18. Контрольными органами субъектов Российской Федерации не обеспечен должный контроль соблюдения условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренный положениями статьи 136 Бюджетного кодекса, что снижает качество исполнения муниципальных бюджетов.

За 9 месяцев 2010 года в 15 регионах не проведена внешняя проверка ни одного из 1715 местных бюджетов, подлежащих проверке (в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 % объема собственных доходов местных бюджетов), и только в 30 регионах проверено от 1 % до 69 % бюджетов муниципальных образований, подлежащих проверке.

19. В 2010 году Счетной палатой Российской Федерации проведены проверки исполнения бюджетов в 17 субъектах Российской Федерации и 27 муниципальных образованиях, в ходе которых были выявлены нецелевое использование бюджетных средств в сумме 228,7 млн. рублей, нарушения законодательства Российской Федерации при расходовании средств - в сумме 149363,4 млн. рублей.

Основной объем нарушений связан с несоблюдением принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса) и положений Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и му-

ниципальных нужд», а также с неэффективным управлением, распоряжением государственной (муниципальной) собственностью и ее использованием.

20. Анализ информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации свидетельствует о резервах поступлений доходов в области разработки участков недр с незначительными извлекаемыми запасами нефти, повышения эффективности использования малых месторождений нефти и лесных ресурсов, развития и использования туристских ресурсов. Вместе с тем взаимодействие между федеральными и региональными органами государственной власти по выявлению дополнительных источников доходов бюджетов недостаточно эффективно.

21. Обобщение результатов мониторинга качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации за отчетный финансовый год Минфин России проводит в сроки, не позволяющие учитывать его результаты при подготовке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и заключения на отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год.

Предложения

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. ФИЛИПЕНКО