

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«24» мая 2013 г.

№ ОМ- 93/13-01

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Комплексный анализ развития межбюджетных отношений как фактора укрепления экономической безопасности государства»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 13 мая 2013 г. № 22К (913), п.1)

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.5.5.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, п. 2.5.4.4).

Предмет мероприятия:

деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленная на совершенствование и развитие межбюджетных отношений как фактора, влияющего на экономическую безопасность государства;

результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных направлениями деятельности Счетной палатой Российской Федерации, данные государственной статистической, бюджетной и налоговой отчетности, информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

Цели мероприятия:

1. Проанализировать развитие межбюджетных отношений как фактора, влияющего на состояние экономической безопасности государства, выявить вызовы и угрозы, препятствующие развитию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Проанализировать роль межбюджетных отношений в реализации стратегических приоритетов развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Объекты мероприятия:

федеральные органы исполнительной власти, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, государственные внебюджетные фонды, органы государственной власти субъектов Российской Федерации (по запросам), открытое акционерное общество «Сбербанк России», объекты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, осуществляемых в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации.

Исследуемый период: 2012 год и более ранние периоды.

Сроки проведения мероприятия: с 26 апреля 2012 года по 26 апреля 2013 года.

Результаты мероприятия:

Общие положения.

В настоящей работе проанализированы вопросы межбюджетных отношений как фактора, способствующего функционированию отдельных отраслей национальной экономики, социальных отраслей, оказывающих влияние на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации с точки зрения экономической безопасности.

В Отчете подведены некоторые итоги результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации, а также использована информация, представленная федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отчетные данные Росстата, Казначейства России. Кроме того, использованы результаты НИР «Инвентаризация и анализ исполнения в субъектах Российской Федерации обязательств, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации и переданных на уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, а также обязательств, относящихся к предметам ведения Российской Федерации и переданных на исполнение субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям с финансированием из федерального и регионального бюджетов, в период с 2003 по 2011 годы», выполненной АНО «Институт реформирования общественных финансов», по заказу ГНИИ СП.

В Отчете применялись следующие сокращения:

Конституция Российской Федерации – Конституция;

Бюджетный кодекс Российской Федерации – Бюджетный кодекс;

Налоговый кодекс Российской Федерации – Налоговый кодекс;

Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (основные положения), одобренная Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608, – Стратегия экономической безопасности;

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 – Стратегия национальной безопасности;

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, – Концепция до 2020 года;

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительских) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ;

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» – Федеральный закон «О безопасности»;

Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ;

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» – Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ;

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» – Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597,

Счетная палата Российской Федерации – Счетная палата.

Перечень законов, нормативных правовых актов и иных документов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, приведен в приложении № 1.

Цель 1. Проанализировать развитие межбюджетных отношений как фактора, влияющего на состояние экономической безопасности государства, выявить вызовы и угрозы, препятствующие развитию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

1. Анализ состояния экономической безопасности субъектов Российской Федерации, вызовы и угрозы, препятствующие развитию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе использования средств межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и качество осуществления переданных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Безопасность России, как федеративного государства, напрямую зависит от экономического состояния субъектов Российской Федерации, их стабильного и устойчивого развития, определяющего, в свою очередь, уровень жизни и социальную стабильность в них.

Вопросы обеспечения безопасности государства находятся в зоне постоянного внимания руководства страны. Разработаны и утверждены соответствующие базовые документы, в которых определены цели, направления их достижения, основные принципы, содержание деятельности по обеспечению безопасности.

Цель и объекты обеспечения национальных интересов Российской Федерации в области экономики и поддержания экономической безопасности страны определены в Стратегии экономической безопасности. В качестве цели обозначено обеспечение такого развития экономики, при котором создались бы приемлемые условия для жизни и развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранение целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз.

В 2009 году Указом Президента Российской Федерации от 12 мая № 537 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. В условиях глобализации процессов мирового развития стратегической целью обеспечения национальной безопасности поставлена задача вхождения России в среднесрочной перспективе за счет экономического роста в число пяти стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта, а также достижения необходимого уровня национальной безопасности в экономической и технологической сферах.

В декабре 2010 года принят Федеральный закон № 390-ФЗ «О безопасности». Законом определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению различных видов безопасности государства, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В соответствии с ним основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации.

Анализ показателей состояния экономической безопасности осуществляется с помощью мониторинга показателей развития государства в целом и сравнения фактических показателей развития экономики и социальной сферы с пороговыми значениями.

Региональные социально-экономические интересы, угрозы и пороговые значения должны учитывать соответствующие параметры в этой сфере в целом по России и не противоречить им. Кроме того, они должны учитывать специфику конкретного региона.

В этой связи назрела необходимость корректировки нормативной правовой базы в области экономической безопасности.

В Стратегии экономической безопасности определены угрозы экономической безопасности, а также основные качественные критерии и набор показателей состояния экономики, которые необходимы для обеспечения устойчивости социально-экономической ситуации, целостности государства, возможности противостоять влиянию внутренних и внешних угроз. Отмечена необходимость разработки для страны в целом и для каждого региона количественных и качественных параметров (пороговых значений), выход за пределы которых вызывает угрозу экономической безопасности страны.

Необходимость закрепления таких параметров (своеобразных индикаторов, пороговых значений), нарушение которых безотлагательно запускает в действие механизм адекватного предупреждения или противодействия новым вызовам и угрозам национальной безопасности, отмечалась в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 86-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Действующие нормативные правовые акты содержат критерии, параметры (пороговые значения) безопасности государства по отдельным направлениям, например в области продовольственной безопасности (Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»).

В основном ориентирами в определении состояния экономической безопасности служат показатели системы документов стратегического планирования и развития.

Отдельные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования предпринимали попытки сформировать собственные нормативные

правовые акты в сфере обеспечения региональной экономической безопасности. Однако, как правило, в них отсутствует комплексная система показателей и пороговых значений, например, в концепциях экономической безопасности Кабардино-Балкарской Республики (одобрена постановлением Правительства Республики от 4 марта 2000 г. № 102) и Волгоградской области (одобрена постановлением областной Думы от 28 июня 2001 г. № 12/211).

В Стратегии экономической безопасности Республики Калмыкия (утверждена Указом Президента Республики от 27 августа 2002 г. № 168) приводятся количественные параметры пороговых значений в социальной сфере по 5 индикаторам (например, среднедушевые денежные доходы в сравнении со среднероссийскими). Однако количественные критерии экономической безопасности, индикаторы порогового или критического состояния каждой сферы деятельности по всему комплексу экономических интересов республики не сформированы.

В то же время к разработке Концепции безопасности города Белгорода подошли комплексно, с учетом конкретной ситуации, в том числе и экономического характера. В результате Концепция безопасности города (утверждена Решением Советом депутатов г. Белгорода от 29 мая 2007 г. № 476) содержит основные индикаторы степени влияния угроз (27 индикаторов) с приведением недопустимого (порогового) уровня.

Что касается характеристик внутренних и внешних угроз экономической безопасности, а также мер по ее обеспечению и ориентиров развития экономики, то они приводятся, в основном, в стратегических и программных документах отдельных субъектов Российской Федерации. Например, в постановлении Кабинета Министров Республики Татарстан от 22 октября 2008 г. № 763 «Об утверждении Программы развития и размещения производительных сил Республики Татарстан на основе кластерного подхода до 2020 года и на период до 2030 года», в стратегиях социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года (утверждена Законом края от 21 ноября 2012 г. № 86-ЗС), Ростовской области на период до 2020 года (утверждена постановлением Законодательного Собрания области от 30 октября 2007 г. № 2067) и других.

Осуществление субъектами Российской Федерации мониторинга показателей социально-экономического положения в условиях отсутствия комплексной системы показателей и пороговых значений экономической безопасности в целом по Российской Федерации негативно влияет на качество документов, принимаемых региональными органами государственной власти, в том числе в сфере социально-экономического развития и определения прогнозных показателей на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Следует также отметить, что Стратегия экономической безопасности не содержит понятия экономической безопасности. В региональных нормативных правовых актах допускаются различные толкования экономической безопасности. В концепциях экономической безопасности одних субъектов Российской Федерации понятие «экономическая безопасность» трактовалось как возможность и готовность экономики обеспечить достойные условия жизни и развития личности, социально-экономическую и политическую стабильность общества и государства, противостоять влиянию внутренних и внешних угроз (Республика Бурятия и Республика Коми). В других – использовались более широкие определения экономической безопасности, учитывающие специфические черты экономического положения региона.

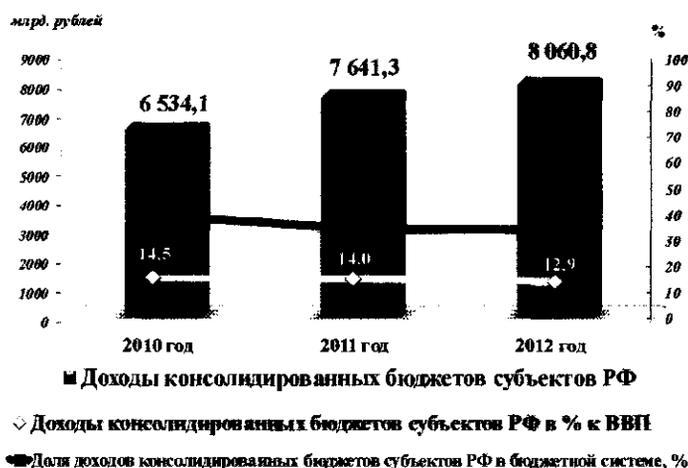
В настоящем Отчете в целях анализа состояния экономической безопасности в качестве критериев экономической безопасности использовались показатели, отражающие экономическую политику государства, в качестве количественных параметров (пороговых значений) – показатели, установленные в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, оценки Совета глав государств СНГ, субъектов Российской Федерации и экспертного сообщества.

1.1. Доходный потенциал субъектов Российской Федерации характеризуется следующими данными (таблица 1):

Таблица 1

	2010 год	2011 год	2012 год
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации			
млрд. рублей	6 534,5	7 641,3	8 060,8
темпы роста (%)	110,3	116,9	105,5
в % к ВВП	14,5	14	12,9
доля в бюджетной системе, %	41,6	36,0	34,9
Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	6 634,1	7 675,9	8 339,5
Из общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации - межбюджетные трансферты из федерального бюджета, млрд. рублей	1 378,3	1 469,3	1 440,2
темпы роста (снижения) (%)	93,0	106,6	98,0
доля в расходах федерального бюджета	13,6	13,4	11,2

В 2010 – 2012 годах в укреплении доходной базы субъектов Российской Федерации наблюдались некоторые положительные тенденции. В указанный период доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличились на 36 % и составили 8 060,8 млрд. рублей при сокращении предоставляемых из федерального бюджета межбюджетных трансфертов на 3 %.



При этом доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджетной системе Российской Федерации сократилась с 41,6 % в 2010 году до 34,9 % в 2012 году. По отношению к ВВП их удельный вес сократился с 14,5 % до 12,9 % соответственно.

1.1.1. Анализ социально-экономической ситуации в стране показывает, что причины складывающихся угроз экономической безопасности имеют выраженный региональный характер и заключаются в неравномерности социально-экономического развития регионов.

Сбалансированность и самостоятельность 43 субъектов Российской Федерации (по итогам 2012 года) не была бы обеспечена даже при условии зачисления всей суммы собираемых на соответствующей территории налогов в доходы их бюджетов.

Особенно остро эта проблема стоит в субъектах Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский и Дальневосточный федеральные округа, имеющих важное геополитическое значение для обеспечения безопасности государства.

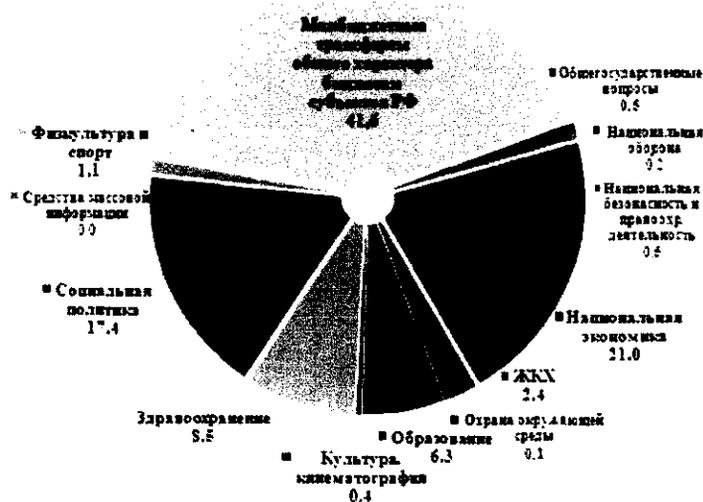
Обеспеченность расходов собранными доходами при указанном выше условии в среднем по Северо-Кавказскому федеральному округу составит 51 % (от 17 % в Республике Ингушетия до 88 % в Ставропольском крае). В Дальневосточном федеральном округе этот показатель может составить 98 %, причем он складывается на таком уровне в связи с реализацией на территории Сахалинской области проектов по добыче нефти на шельфовых месторождениях («Сахалин-1» и «Сахалин-2»).

На долю межбюджетных трансфертов в 2012 году приходилось 11,2 % расходов федерального бюджета. Предоставляются они по всем разделам бюджетной классификации расходов федерального бюджета (за исключением раздела 13 «Обслуживание государственного и муниципального долга») и их роль в государственной поддержке отдельных отраслей экономики существенна (таблица 2).

Таблица 2

Рз	Наименование разделов классификации расходов	Межбюджетные трансферты, млрд. рублей	Доля в расходах раздела, (%)	Доля в объеме межбюджетных трансфертов, (%)
	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета - всего	1 440,2	x	100,0
01	Общегосударственные вопросы	7,2	0,9	0,5
02	Национальная оборона	2,3	0,1	0,2
03	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7,6	0,4	0,5
04	Национальная экономика	302,0	15,3	21,0
05	Жилищно-коммунальное хозяйство	35,0	15,3	2,4
06	Охрана окружающей среды	1,1	4,9	0,1
07	Образование	90,3	15,0	6,3
08	Культура, кинематография	6,6	7,3	0,4
09	Здравоохранение	122,7	20,0	8,5
10	Социальная политика	250,5	6,5	17,4
11	Физическая культура и спорт	15,3	33,5	1,1
12	Средства массовой информации	0,1	0,2	0,0
14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	599,5	100,0	41,6

Из общего объема межбюджетных трансфертов наибольшая их доля помимо раздела 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (41,6 %)



направляется по разделам классификации расходов федерального бюджета 04 «Национальная экономика» (21 %), 10 «Социальная политика» (17,4 %) и 09 «Здравоохранение» (8,5 %). Информация о межбюджетных трансфертах из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в разрезе разделов бюджетной классификации Российской Федерации в 2012 году приведена в приложении № 2.

Таким образом, политика в области межбюджетных отношений является важнейшей составляющей бюджетной политики, непосредственно влияющей на уровень экономической безопасности государства.

1.1.2. Все 83 субъекта Российской Федерации являются получателями межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Значительный объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета предоставляется на поддержку регионов в форме дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ доля дотаций в объеме межбюджетных трансфертов составляла 37,8 %, субсидий – 40,8 %, субвенций – 18,3 % и иных межбюджетных трансфертов – 3,1 %.



Количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, в 2011 году составило 69 (в 2009 – 2010 годах – 70). Эта зависимость продолжает усугубляться, в 2012 году число регионов, получающих указанную дотацию, составило 72, в 2013 году – 73.

Для субъектов Российской Федерации безвозмездные поступления из федерального бюджета – важнейшая составная часть их консолидированных бюджетов, а для многих – основной источник доходов.

В среднем указанные поступления в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили в 2012 году 20,1 % (без учета г. Москвы – 23,4 %). В 12 регионах на их долю приходилось более 50 %, в том числе в Республике Алтай – 69,5 %, Республике Дагестан – 71,6 %,

Республике Ингушетия – 85,9 %, Карачаево-Черкесской Республике – 72,5 %, Республике Тыва – 79,2 %, Чеченской Республике – 85,2 %.

В 2011 – 2012 годах в 5 из 7 субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО), доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета превышает 60 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

1.1.3. Значительная дифференциация субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития и налогового потенциала привела к тому, что 2/3 суммарного объема собранных на территориях доходов формируется 10 субъектами Российской Федерации. Среди них республики Башкортостан и Татарстан, Краснодарский и Красноярский края, Московская и Свердловская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, города Москва и Санкт-Петербург. На территориях указанных регионов производится более 50 % валового регионального продукта (далее – ВРП), проживает почти 1/3 населения России.

По среднедушевым показателям ВРП, инвестиций в основной капитал, бюджетной обеспеченности (без учета межбюджетных трансфертов), денежным доходам населения 60 и более регионов, в которых проживает свыше 70 % населения, находятся на уровне ниже среднероссийских показателей.

Наибольший объем ВРП на душу населения отмечен в Сахалинской области (687,4 тыс. рублей), наименьший – в Республике Ингушетия (52,6 тыс. рублей). Темпы роста ВРП в 2010 году по сравнению с предыдущим годом отставали от среднероссийских в 46 регионах.

Максимальный показатель денежных доходов на душу населения сложился в Ненецком автономном округе (62,9 тыс. рублей), минимальный – в Республике Калмыкия (11 тыс. рублей).

Самые большие объемы инвестиций в основной капитал на душу населения (в 2011 году) наблюдаются в Ненецком автономном округе (902,8 тыс. рублей), наименьшие – в Республике Ингушетия (10,6 тыс. рублей).

По уровню доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета средств, поступающих из федерального бюджета, на первом месте находится Ненецкий автономный округ (295,0 тыс. рублей), на последнем – Республика Ингушетия (6,7 тыс. рублей).

Большинство субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, принадлежат к числу наименее экономически развитых регионов в силу крайне низкого уровня развития экономики и социальной сферы, характеризующихся высокой степенью безработицы, сложной криминогенной обстановкой и напряженной этнополитической ситуацией.

1.1.4. На фоне некоторых положительных тенденций (опережающих темпов роста налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по сравнению с безвозмездными поступлениями) экономическая ситуация во многих регионах не улучшается.

Предусматриваемые в последние три года в федеральном бюджете параметры развития территорий в полном объеме не достигались.

Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации, рассчитанный Минфином России с учетом Методики распределения дотаций, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670) составил в 2011 году 2,4 раза. При этом указанный показатель (до межбюджетного выравнивания) в 2011 году составлял 5,8 раза.

В то же время, исходя из расчета бюджетной обеспеченности как отношение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации к численности проживающего населения, по итогам 2011 года он составил 4,2 раза, а в 2012 году – 3,9 раза. Таким образом, ежегодно планируемое сокращение разрыва в среднедушевых доходах 10 наиболее и 10 наименее обеспеченных регионов до 2,5 – 3 раз фактически не достигнуто.

Как показал финансовый кризис 2008 года, субъекты Российской Федерации смогли выстоять и выйти из кризиса только с помощью резкого увеличения объемов межбюджетных трансфертов (на 35,4 % в 2009 году). В этот период особенно остро проявилась главная проблема региональных и местных бюджетов – возрастающая их зависимость от федерального центра.

Кроме того, устанавливаемые на федеральном и региональном уровнях налоговые льготы и преференции в целях снижения налоговой нагрузки для определенной категории налогоплательщиков приводят к значительному объему выпадающих доходов из региональных и местных бюджетов (порядка 400,0 млрд. рублей ежегодно).

На налоги, закрепленные за региональными и местными бюджетами на постоянной основе (налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог, земельный налог и налог на имущество физических лиц), приходится всего 10 % налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2010 году доля указанных налогов в доходах консолидированных бюджетов регионов составляла 9,6 %, в 2011 году – 8,9 % и в 2012 году – 9,7 %.



г. Москвы), то в 2010 году – 55,6 %, в 2011 году – 50,9 %, в 2012 году – 48,8 %.

1.1.5. В результате централизации средств в федеральном бюджете сокращается доля собранных доходов, поступающих в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации в бюджеты территорий.

Если в 2009 году в бюджеты субъектов Российской Федерации поступало 57,2 % собранных на территориях доходов (без учета

В 2010 году перечислили в федеральный бюджет более 50 % собранных доходов 9 субъектов Российской Федерации, в 2011 году – 14, в 2012 году – уже 16 регионов.

В Республике Башкортостан доля собранных доходов, поступивших в бюджет республики, сократилась с 56 % в 2010 году до 49 % в 2012 году, в Республике Татарстан – с 46,5 % до 44 %, в Пермском крае – с 53 % до 45 %, в Оренбургской области – с 41 % до 34 %, в Ненецком автономном округе – с 22 % до 19 % и в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре – с 15 % до 12 %.

После перераспределения средств бюджетная обеспеченность отдельных субъектов Российской Федерации, занимавших до перераспределения ведущие места по среднедушевым собранным доходам, значительно сокращается и становится ниже среднероссийского уровня (53,4 тыс. рублей в 2011 году и 56,4 тыс. рублей в 2012 году). В основном это регионы, занимающие в Российской Федерации высокие места по производству ВРП.

Например, в 2012 году собранные на территории доходы в расчете на душу населения в Томской области составили 130,2 тыс. рублей (10 место), после перераспределения среднедушевые доходы консолидированного бюджета области составили 49,5 тыс. рублей (33 место), в Самарской области – 85,2 тыс. рублей (19 место) и 45,9 тыс. рублей (40 место), в Пермском крае – 87,7 тыс. рублей (18 место) и 44,3 тыс. рублей (42 место), в Оренбургской области – 96,9 тыс. рублей (15 место) и 36,8 тыс. рублей (51 место) соответственно.

При этом на значительно более высокие места после перераспределения средств в 2012 году переместилось 30 регионов. Так, существенно повысилась бюджетная обеспеченность: в Республике Тыва – с 17,5 тыс. рублей (78 место) до 68,5 тыс. рублей (13 место), Чеченской Республике – с 15,9 тыс. рублей (81 место) до 59,6 тыс. рублей (20 место), Республике Ингушетия – с 8,1 тыс. рублей (83 место) до 47,1 тыс. рублей (37 место) и в Карачаево-Черкесской Республике – с 16,2 тыс. рублей (80 место) до 44,1 тыс. рублей (43 место).

Недостаток собственных возможностей бюджетов большинства регионов негативно сказывается на их сбалансированности. Показатель дефицитов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2009–2011 годах удалось вывести на экономически безопасный уровень в результате направления в регионы порядка 4,5 трлн. рублей межбюджетных трансфертов. При этом в указанный период в рамках оптимизации расходных обязательств субъектов Российской Федерации были значительно сокращены объемы расходов.

Принятые меры позволили в 2010 году по сравнению с 2009 годом сократить дефицит консолидированных бюджетов регионов в 3,3 раза. Дефицит составил 99,6 млрд. рублей, или 0,27 % к ВРП.

С позиции экономической безопасности пороговое значение дефицита федерального бюджета к ВВП экспертами оценивается на уровне не более 3 %. Ориентируясь на указанное значение, превышение дефицита

консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации к ВРП отмечено в трех регионах: Республике Алтай (6,5 %), Республике Мордовия (7,2 %) и Чукотском автономном округе (8,2 %).

В 2012 году по сравнению с 2011 годом объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации незначительно, но снизился (на 1,3 %), в то же время объем дефицита консолидированных бюджетов регионов увеличился в 8 раз и составил 278,6 млрд. рублей.

Обеспеченность расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации доходами без учета безвозмездных перечислений в 2010 – 2012 годах составила порядка 77 %. В 2012 году в существующей нормативной системе практически без использования межбюджетных трансфертов смогла бы покрыть свои расходы небольшая группа регионов: Московская область (на 97,7 %), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (на 92,8 %), Сахалинская область (на 92 %), Иркутская область (на 90,3 %).

Субъекты Российской Федерации, входящие в состав СКФО, доходная база которых формируется, главным образом, за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, подверглись меньшему влиянию кризисных явлений в экономике в части изменений доходных источников, по сравнению с экономически развитыми регионами, бюджеты которых в основном сформированы за счет налоговых и неналоговых доходов.

На постепенное преодоление нестабильной ситуации, сложившейся в экономике в 2008 – 2009 годах, указывает увеличение поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, входящих в СКФО, которые в 2011 году увеличились на 9,5 % по сравнению с 2010 годом, в 2012 году – на 10,7 % по сравнению с 2011 годом.

В 2012 году наблюдалась положительная динамика поступления налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты всех субъектов Российской Федерации, входящих в СКФО, за исключением Республики Ингушетии, объем налоговых и неналоговых доходов в которой сократился на 2,2 %.

Более 1/3 расходов консолидированных бюджетов регионов в 2012 году было направлено на выплаты заработной платы с начислениями, оплату транспортных, коммунальных услуг, услуг связи, социальные выплаты, включая пенсии и пособия, обслуживание внутреннего долга, арендную плату за пользование имуществом и расходы по его содержанию.

В субъектах Российской Федерации продолжает сохраняться тенденция сокращения доли расходов, направляемых на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов. В 2007 году она составляла 22,5 %, в 2009 году – 17,2 %, в 2011 году – 15,1 %, в 2012 году – 13,4 %. Сокращение указанной доли в 2012 году по сравнению с 2011 годом произошло в 57 субъектах Российской Федерации. Доля расходов капитального характера увеличилась в основном в тех регионах, на развитие которых

направлялись значительные объемы федеральных средств, например, в Республике Ингушетия (с 25,2 % до 41,5 %), Карачаево-Черкесской Республике (с 11,5 % до 21,6 %), Хабаровском крае (с 13,3 % до 17,8 %).

Таким образом, существующий в регионах недостаток средств, направляемых на увеличение стоимости основных средств, негативно влияет на выполнение задачи модернизации и инновационного развития экономики.

В условиях, когда в доходной части бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации основную долю занимают межбюджетные трансферты (50 – 80 %), направляемые преимущественно на обеспечение текущих расходов, регионы, имеющие низкий уровень экономического потенциала, будут продолжать оставаться зависимыми от финансовой помощи из федерального бюджета и недостаточно заинтересованными в самостоятельном экономическом развитии.

Вместе с тем для решения задачи экономического роста, как фактора обеспечения безопасности, необходимо обеспечение модернизации приоритетных секторов региональных экономик, в том числе и путем смещения текущих бюджетных расходов региональных бюджетов на направления, способствующие развитию их экономического потенциала.

1.2. Доходы от уплаты федеральных налогов и сборов занимают



значительный удельный вес в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2012 году их доля в налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 81,8 % (в 2010 году – 82,1 %, в 2011 году – 83,0 %).

Поступление в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от уплаты федеральных

налогов и сборов, главным образом, обеспечено за счет налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), налога на прибыль организаций и акцизов. В 2012 году на их долю приходилось 98,8 % поступлений указанных доходов.

1.2.1. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты НДФЛ составили в 2012 году 2 261,5 млн. рублей, или 28,0 % общей суммы доходов. Имеет место значительная дифференциация данного показателя по территориям. Так, в Мурманской области доля доходов от уплаты НДФЛ составила 41,5 % в доходах консолидированного бюджета области, в г. Москве – 35,6 %, г. Санкт-Петербурге – 35,1 %, Свердловской области – 33,6 %, Приморском крае – 33,3 %. В 13 регионах доля этого налога составляет менее 20 %.

По сравнению с 2011 годом указанные доходы увеличились на 13,4 %. Наибольший прирост указанных доходов обеспечен в Республике Калмыкия – в

2,8 раза. В Республике Хакасия, Владимирской, Самарской и Сахалинской областях, Чукотском автономном округе прирост составил от 6 % до 8 %.

Анализ, проведенный на основе данных статистической налоговой отчетности по форме № 5-НДФЛ «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на доходы физических лиц» за 2011 год показал, что удельный вес налога, исчисленного по ставке 13 %, составляет 96,7 % от исчисленной суммы налога.

Налоговым кодексом определен перечень доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению, и, кроме того, налогоплательщики имеют право на налоговые вычеты, что оказывает влияние на величину уплачиваемых налогов. Наиболее значительными из них являются суммы, уменьшающие налоговую базу в соответствии со статьей 214.1 «Особенности определения налоговой базы, исчисления и уплаты налога на доходы по операциям с ценными бумагами и по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок» и, прежде всего, по операциям с ценными бумагами, обращающимися на организованном рынке ценных бумаг. По данным ФНС России (по состоянию на 7 июля 2012 года) в 2011 году они составляли 7 418,5 млрд. рублей, или 74,0 % от общей суммы налоговых вычетов. При этом более 90 % указанной суммы приходится на 5 субъектов Российской Федерации, из них на г. Москву – 80,0 %, г. Санкт-Петербург – 6,2 %.

Потенциальным резервом увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации является совершенствование работы по сокращению задолженности по уплате налогов и сборов. По состоянию на 1 января 2013 года задолженность по уплате НДФЛ с учетом пеней и налоговых санкций составила 76 965,7 млн. рублей. При этом в сумме указанной задолженности учтены только суммы налогов, пеней и штрафов, доначисленные на основании решений налоговых органов по результатам налоговых проверок.

За 2012 год указанная задолженность снизилась на 2 788,1 млн. рублей, или на 3,6 %. Сокращение задолженности наблюдалось в 47 субъектах Российской Федерации на общую сумму 5 985,9 млн. рублей. В Чукотском автономном округе она сократилась в 4,1 раза, в Ставропольском крае – в 2,1 раза. В то же время в 36 субъектах Российской Федерации размер задолженности увеличился. При этом в Республике Алтай прирост составил 60,1 %, Краснодарском крае – 46,1 %, тогда как в Новосибирской области – 0,5 %, Тульской области – 0,1 %, Псковской области – 0,03 %.

1.2.2. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты налога на прибыль организаций составили в 2012 году 1 979 885,2 млн. рублей, или 24,6 % от общей суммы доходов. По сравнению с 2011 годом они увеличились на 2,7 %. Наибольший прирост доходов обеспечен в Астраханской области – в 1,8 раза. В 27 регионах объем поступлений уменьшился. При этом в Алтайском крае объем поступлений сократился на 0,4 %, тогда как в Республике Ингушетия – в 1,8 раза, в Чеченской Республике – в 2,3 раза.

Более 50 % доходов от уплаты налога на прибыль организаций собрано на

территориях Республики Татарстан, Московской, Свердловской, Тюменской областей, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. К регионам с незначительным объемом поступлений указанных доходов относятся республики Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Тыва, Чеченская Республика. На их долю приходится 0,1 % от общего объема поступлений налога на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

При формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций широко применяются различные стимулирующие механизмы.

Налогоплательщиками используется так называемая амортизационная премия, сумма которой за январь – сентябрь 2012 года составила 560 860,5 млн. рублей. Указанной преференцией воспользовалось 10,5 тыс. налогоплательщиков – российских организаций, более трети из которых приходилось на г. Москву, г. Санкт-Петербург, Московскую и Свердловскую области, Республику Татарстан.

В результате применения другой налоговой преференции, позволяющей уменьшить налоговую базу текущего налогового периода на суммы убытка или части убытка, полученного в предыдущие налоговые периоды, недопоступление доходов в бюджетную систему Российской Федерации в январе – сентябре 2012 года составило 103 629,1 млн. рублей. Наибольшие потери от применения указанной преференции несут бюджеты г. Москвы, Пермского края, Московской области, г. Санкт-Петербурга, Краснодарского края. На долю указанных субъектов Российской Федерации приходится 64,8 % от всей суммы недопоступления налога.

Существовавшие ранее ограничения на размер суммы, которая может уменьшить налоговую базу, были отменены. Счетная палата в своих материалах отмечала, что в послекризисный период представляется целесообразным восстановить действующие ранее нормы Налогового кодекса, согласно которым совокупная сумма переносимого убытка не может превышать определенной доли налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Налоговым кодексом (пункт 1 статьи 284) делегированы полномочия по установлению льгот по налогу на прибыль организаций законодательным органам субъектов Российской Федерации в части понижения для отдельных категорий налогоплательщиков ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации с 18 % до 13,5 %. В 2011 году вследствие установления законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации пониженной ставки налога на прибыль организаций сумма недопоступивших доходов составила 63 723,0 млн. рублей, в январе – сентябре 2012 года – 70 667,2 млн. рублей. Наибольшие налоговые преференции предоставлены в г. Москве – на сумму 35 895,4 млн. рублей.

Применение ряда стимулирующих механизмов является неэффективным, повышает затраты на осуществление налогового администрирования, приводит к налоговым спорам и судебным искам. Так, отсутствие в Налоговом кодексе прямой нормы о порядке формирования убытка, подлежащего переносу на

будущее, позволяет налогоплательщикам, получившим прибыль в целом по организации (за счет дивидендов, процентов и иных подобных доходов), формировать убыток по основной деятельности, уменьшающий налоговую базу последующих налоговых периодов и ведущий к сокращению платежей в бюджет.

Кроме того, существуют риски неправомерного применения налоговых льгот и преференций. В январе – сентябре 2012 года по фактам неправомерно заявленных налогоплательщиками льгот по налогу на прибыль организаций, выявленным в ходе налоговых проверок, доначислено 6,2 млн. рублей.

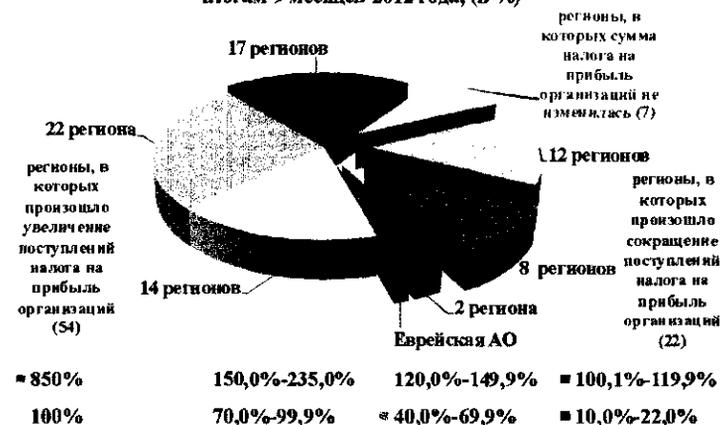
Вместе с тем государство может и должно получать гарантированный экономический эффект и при снижении ставок по налогам, и при любой другой форме предоставления налоговых преференций. В связи с этим при разработке мер налогового стимулирования необходимо предусматривать систему гарантий использования полученных дополнительных финансовых ресурсов на определенные государством цели и, в первую очередь, на реализацию инновационных и инвестиционных проектов.

В числе факторов, оказывающих влияние на поступление доходов от уплаты налога на прибыль организаций, – особый порядок исчисления налога консолидированными группами налогоплательщиков, которые были созданы в соответствии с Федеральным законом от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса

Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» в 2012 году. По данным ФНС России, в 2012 году создано 11 консолидированных групп налогоплательщиков, которые включают в себя, в том числе и убыточные организации, оказывающие влияние на размер общей прибыли консолидированной группы налогоплательщиков.

В январе – сентябре 2012 года недопоступление налога

Распределение субъектов Российской Федерации по соотношению величины налога на прибыль организаций, полученной в условиях действия консолидированных групп налогоплательщиков, к сумме налога без участия налогоплательщиков в консолидированных группах по итогам 9 месяцев 2012 года, (в %)



на прибыль организаций в бюджетную систему Российской Федерации в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков составило порядка 3 млрд. рублей. При этом в 22 субъектах Российской Федерации имело место недопоступление доходов от уплаты налога на прибыль организаций на общую сумму 48 176,0 млн. рублей, из которых 32 996,0 млн. рублей – по г. Москве. Вместе с тем в 54 субъектах Российской Федерации отмечен рост поступлений указанных доходов на сумму 45 157,0 млн. рублей. Так, например, в Ямало-Ненецком автономном округе они увеличились на 8 026,0 млн. рублей.

В связи с недопоступлением налога на прибыль организаций на указанные цели Правительством Российской Федерации направлено 0,9 млрд. рублей, или 25 % размера дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2012 год (распоряжение от 22 декабря 2012 г. № 2465-р).

Кроме того, в соответствии с действующим налоговым законодательством в 2012 году участниками консолидированных групп налогоплательщиков использовались различные стимулирующие механизмы, в результате применения которых сумма недопоступления налога на прибыль организаций по 11 организациям – участникам групп составила 62 103,3 млн. рублей. Организациями – участниками консолидированных групп налогоплательщиков в соответствии с законами субъектов Российской Федерации применялись пониженные ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, в результате чего в бюджеты субъектов Российской Федерации недопоступили денежные средства в сумме 11 067,4 млн. рублей.

1.2.3. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, составили в 2012 году 441 776,4 млн. рублей, или 5,5 % от общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом в Ярославской, Омской, Тульской, Калужской областях указанная доля составляла порядка 13 – 16 %, в Ямало-Ненецком автономном округе – 0,9 %, в Чукотском автономном округе – 1,1 %, Сахалинской области – 1,4 %.

По сравнению с 2011 годом поступление акцизов увеличилось на 69 676,4 млн. рублей, или на 18,7 %.

Важное значение для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации имеют доходы от уплаты акцизов на нефтепродукты, подлежащие распределению в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. В 2012 году на их долю приходилось 62,8 % доходов от уплаты акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации. Более 70 % всех поступлений указанных акцизов было собрано на территории 10 субъектов Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации указанные акцизы не собираются.

На доходы от уплаты акцизов на пиво, производимое на территории Российской Федерации, приходится 25,0 % всех доходов от уплаты акцизов, на поступления от уплаты акцизов на алкогольную продукцию, производимую на территории Российской Федерации – 10,4 %. Данные доходы увеличились в 2012 году на 17,8 % и на 37,1 % соответственно.

Увеличение поступления акцизов на пиво и алкогольную продукцию в значительной степени обусловлено индексацией ставок акцизов.

1.3. Анализ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, показал, что неравномерность в развитии территорий создает угрозы их экономической безопасности по большинству направлений.

1.3.1. Основным показателем, характеризующим способность экономики функционировать в режиме расширенного воспроизводства, является показатель **темпа роста валового внутреннего продукта** (далее – ВВП). Согласно долгосрочному прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года для обеспечения инновационного и форсированного пути развития темпы прироста ВВП должны составить в период 2016 – 2020 годы **4,4 % – 6,6 %** соответственно. Фактически в 2010 году прирост ВВП составил в Российской Федерации 4,5 %, в 2011 году – 4,3 %, в 2012 году –3,4 %.

Прирост ВРП по субъектам Российской Федерации составил в 2010 году 4,6 % (ниже среднероссийского – в 37 регионах), то есть показатель прироста ВРП докризисного 2007 года (8,3 %) достигнут не был.

Индекс физического объема ВРП менее 6,6 % отмечался в 60 субъектах Российской Федерации, менее 4,4 % – в 39 регионах (в 2007 году – в 20 и в 11 соответственно). Таким образом, в большинстве регионов отсутствовали условия для поддержания их развития на экономически безопасном уровне.

1.3.2. Повышение инвестиционной активности в регионах – другой показатель развития экономики, отражающий уровень экономической безопасности в регионах.

Президентом Российской Федерации поставлена задача обеспечить увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 % ВВП к 2015 году.

Как экономически безопасный этот показатель оценивается экспертами на уровне **25-35 %**. Фактически в 2011 году он составил 19,7 %.

В среднем по субъектам Российской Федерации отношение объема инвестиций в основной капитал к ВРП составляло в 2010 году 24,5 %. В 42 регионах этот показатель был ниже.

Вместе с тем по данным Росстата износ основных фондов большинства территорий достигает критического уровня. В среднем по Российской Федерации износ основных фондов составил в 2010 году 45,7 %. Превысил 50 % износ в 19-ти регионах, 14 из которых субъекты Российской Федерации, входящие в Приволжский и Уральский федеральные округа. Коэффициент обновления основных фондов составляет всего 4 % в год. При этом удельный вес полностью изношенных основных фондов на начало 2011 года составил 13,5 %, в том числе в 10 регионах – свыше 20 % и еще в 6 регионах – приближается к этому уровню.

На развитие экономики и социальной сферы субъектов Российской Федерации в 2011 году привлечено инвестиций в основной капитал в сумме 10 776,8 млрд. рублей, или 108,3 % по сравнению с 2010 годом.

Вместе с тем снижение инвестиционной активности отмечалось в 17 субъектах Российской Федерации, наиболее заметное – в Республике Ингушетия (на 32,3 % по сравнению с 2010 годом).

1.3.3. Одним из вызовов инновационному развитию в субъектах Российской Федерации является низкий уровень технологического развития ключевых секторов экономики. С 2000 года практически не меняется **доля отгруженной инновационной продукции** в общем объеме отгруженных

товаров, выполненных работ, услуг, и составляет в среднем по Российской Федерации 4,8 %, в 18 регионах – менее 1 %. При этом по экспертной оценке форсированный сценарий экономического роста может быть достигнут при уровне указанной доли 20 – 30 %.

Только в Республике Мордовия она уже составляет 23,1 % и связана с организацией выпуска новой современной продукции.

1.3.4. Некоторые элементы скрытой напряженности в регионах наблюдаются в результате имущественного расслоения населения. Среди них - дифференциация граждан по уровню доходов, задолженность населения по кредитам, зависимость части населения от социальной помощи, предоставляемой государством, безработица, невысокое качество услуг отраслей социальной сферы.

Величина прожиточного минимума в расчете на душу населения в месяц в 2011 году сложилась в сумме 6 370,0 рублей. **Доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума** в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличилась на 0,2 процентных пункта и составила **12,8 %**. Превышение указанной доли отмечалось в 60 регионах. Самый высокий уровень бедности отмечается в Республике Калмыкия (38,1 %), самый низкий – в Ненецком автономном округе (7,2 %).

По мнению экспертного сообщества, опасность социальных конфликтов может быть сведена к минимуму при уровне данного показателя – **не более 6 %** общей численности населения.

Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 – 2015 годов в результате реализации мер по повышению доходов населения численность бедного населения сократится, доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума будет снижена до 11,5 % в 2015 году.

За последние 15 лет во многих регионах страны наблюдалась тенденция увеличения доли других доходов (включая «скрытые», от продажи валюты, денежные переводы и пр.). Анализ данных Росстата показал, что, если в среднем она сократилась по сравнению с 2000 годом на 1,5 % и составила в 2010 году 26 %, то в регионах СКФО она увеличилась с 26 % до 42 %, в том числе в Республике Дагестан – с 36 % до 55 %. Это может являться косвенным признаком теневой экономики и «ухода» от уплаты налогов.

1.3.5. Несколько снизился показатель **уровня безработицы** (по методологии МОТ), в 2010 году он составлял в среднем по Российской Федерации 7,5 %, в 2011 году – 6,6 %. При этом экспертами для выявления территорий с критическим положением в сфере социального развития этот показатель оценивается на уровне не более **4 %**.

В 2011 году показатель уровня безработицы превышал среднероссийский в 48 субъектах Российской Федерации. Самый высокий уровень безработицы сложился в СКФО (15 %), причем во всех 6 республиках округа и, особенно, в Республике Ингушетия (48,8 %) и Чеченской Республике (36,7 %). Неблагоприятная ситуация на рынке труда наблюдалась также в республиках

Тыва и Алтай, где уровень безработицы достаточно высокий – 18,4 % и 13,4 % соответственно.

1.3.6. Государственный долг субъектов Российской Федерации с точки зрения экономической безопасности находится на относительно невысоком уровне. По состоянию на 1 января 2013 года он составил 26,1 % к объему налоговых и неналоговых доходов. По отношению к ВРП он составлял в 2010 году 2,9 %.

По оценке Совета глав государств СНГ пороговое значение отношения внутреннего и внешнего государственного долга к ВВП составляет не более **20 %**. Обращает на себя внимание тот факт, что в последние годы наблюдается тенденция увеличения объема государственного долга субъектов Российской Федерации, в том числе в 2012 году он увеличился на 15,5 % по сравнению с 2011 годом.

Проведенный (выборочный) анализ показателей показывает, что в развитии реального сектора экономики подавляющего большинства регионов сложились угрозы их экономической безопасности: по показателю роста ВРП – в 60 субъектах Российской Федерации, удельного веса инвестиций в основной капитал в объеме ВРП – в 47, удельного веса объема инновационных товаров, работ, услуг в объеме отгруженных товаров, выполненных работ услуг – в 82 субъектах Российской Федерации (приложение № 3).

По таким показателям социального развития как доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, уровень безработицы по методологии МОТ, общая площадь жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, практически все регионы находятся в «опасной зоне».

1.4. Для предотвращения возможных угроз и обеспечения успешного решения стратегических задач необходимы совместные усилия органов государственной власти и органов местного самоуправления, прежде всего, по совершенствованию основного механизма межбюджетных отношений – разграничения полномочий между уровнями власти и закрепления за ними соответствующих доходных источников.

Вызовами и угрозами на этом пути могут явиться чрезмерная централизация средств в федеральном бюджете и недостаток средств на обеспечение расходных обязательств региональных и местных бюджетов.

Анализ полномочий по исполнению социальных обязательств, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации и переданных на уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в период с 2003 по 2011 год, показал следующее.

1.4.1. Конституцией (статьи 71 и 72) разграничены предметы исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а за пределами указанных предметов ведения субъекты Российской Федерации наделены всей полнотой государственной власти (статья 73).

Перечень предметов ведения корректировался внесением существенных изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ,

которые направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения.

Пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение 102 вопросов, 37 из которых можно отнести к социальным обязательствам.

Кроме того, многочисленные изменения вносились в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в ставший базовым для процесса перераспределения полномочий Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ).

Федеральным законом № 122-ФЗ как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов затронуты практически все отрасли права. Закон посвящен разграничению полномочий, а также регулированию отдельных предметов ведения Российской Федерации, вопросов социальной защиты, размеров социальной помощи и механизмов ее доведения до граждан («монетизация» льгот).

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» продолжил процесс изменений по разграничению полномочий между уровнями публичной власти, который существенно расширил полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения путем введения так называемых «добровольных» полномочий, финансируемых за счет региональных бюджетов.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», распространившим административную реформу на уровень субъектов Российской Федерации, закреплено право регионов делегировать органам местного самоуправления переданные им полномочия федеральных органов по предметам совместного ведения, а также субъектам Российской Федерации передана часть

федеральных полномочий по контролю качества образования, медицинской помощи, реализуемых лекарств и другие полномочия.

Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» был продолжен процесс перераспределения полномочий между уровнями публичной власти внесением изменений в 35 федеральных законов.

1.4.2. Федеральным законодательством не определено понятие «социального полномочия», федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации используются различные подходы к отнесению полномочий к категории «социальных».

Так, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (статья 16) (далее - Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ) полномочиями в социальной сфере определены:

обеспечение проведения единой государственной социальной политики, реализация конституционных прав граждан в области социального обеспечения;

принятие мер по реализации трудовых прав граждан;

разработка программ сокращения и ликвидации безработицы и обеспечение реализации этих программ;

обеспечение проведения единой государственной миграционной политики;

принятие мер по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

содействие решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принятие мер по реализации молодежной политики;

взаимодействие с общественными объединениями и религиозными организациями;

разработка и осуществление мер по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

При этом Минфин России и Минрегион России к социальным полномочиям (кроме вышеназванных) относят осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения (письмо Минфина России от 7 марта 2013 г. № 01-02-01/06-6955 и письмо Минрегиона России от 27 февраля 2013 г. № 3183-ВТ/03).

Кроме того, Минрегион России относит к социальным полномочиям:

организацию транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении;

осуществление регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

организацию библиотечного обслуживания населения, создание и поддержку государственных музеев, учреждений культуры и искусства, народных художественных промыслов, региональных и местных национально-культурных автономий;

обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.

Минфин России относит к социальным полномочиям также лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности.

Росстатом понятие «социальное полномочие» не используется, а по вопросам, относящимся к социальной сфере, формируется информация с разграничением мер социальной поддержки на расходные обязательства Российской Федерации и расходные обязательства субъектов Российской Федерации.

К расходным обязательствам Российской Федерации Росстатом отнесены меры социальной поддержки, предоставляемые 13 категориям граждан, из них: инвалидам войны, участникам Великой Отечественной войны, ветеранам боевых действий, лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда», инвалидам, детям-инвалидам, лицам, подвергшимся воздействию радиации, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, Героям Социалистического Труда и другим категориям граждан.

К расходным обязательствам субъектов Российской Федерации Росстатом отнесены меры социальной поддержки, предоставляемые 4 категориям граждан, в том числе: ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, а также другим категориям граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации.

По данным Росстата, количество граждан, получивших меры социальной поддержки, финансируемые из федерального бюджета, в 2011 году составило 3,7 млн. человек, и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации меры социальной поддержки оказаны 33,3 млн. человек.

Отсутствие единого понятия «социального полномочия» и единого реестра полномочий затрудняет проведение инвентаризации, а также анализа эффективности и качества осуществления полномочий публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями).

1.4.3. Совершенствование федеративных отношений во многом зависит от обеспечения стабильности и прозрачности принятой модели разграничения полномочий.

По мнению субъектов Российской Федерации, в целях более эффективного перераспределения полномочий было бы целесообразно повысить их роль в законодательном процессе, особенно при рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 28 июня 2012 года «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах» в числе основных целей бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу названо обеспечение макроэкономической стабильности и бюджетной устойчивости.

В сложившейся системе федерального законодательства, регулирующего права, обязанности и ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений, отразился ряд существенных недостатков системы межбюджетных отношений.

1.4.4. Одной из проблем является наличие противоречий в законодательстве, регулирующем разграничение полномочий.

Так, например, в соответствии с подпунктом 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ реализация основных общеобразовательных программ относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам.

В то же время согласно пункту 6 статьи 26.3 указанного закона субъект Российской Федерации не может передать органам местного самоуправления названное государственное полномочие.

1.4.5. Имеются случаи, когда федеральные законы содержат положения, устанавливающие порядок расчета расходов на финансирование полномочий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов.

Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ по вопросам совместного ведения могут приниматься федеральные законы, в которые не допускается включение положений, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Однако на практике ряд федеральных нормативных актов устанавливает не только само расходное обязательство, но и порядок определения размера и условий их предоставления (статья 23 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (закон действовал до 1 января 2012 года), статья 159 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ).

Как отмечают субъекты Российской Федерации в 2012 и 2013 годах при разграничении полномочий (в сфере здравоохранения, образования) значительный объем расходных обязательств муниципальных образований передан на уровень субъектов Российской Федерации, ранее осуществляемых

органами местного самоуправления. В результате объем расходных обязательств региональных бюджетов существенно увеличился без соответствующего финансового обеспечения.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации регионами предлагается предоставить им право самостоятельно устанавливать размер, условия и порядок исполнения расходных обязательств по предметам совместного ведения, либо выделять субсидии из федерального бюджета на их софинансирование.

Отсутствие четкой системы разграничения обязательств между уровнями бюджетной системы и несоответствие уровня власти, устанавливающего с помощью нормативных правовых актов порядок исполнения и объем расходных обязательств, и уровня власти, непосредственно реализующего это обязательство, приводит к тому, что субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления финансируют ряд расходов, связанных с выполнением полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также обязательства (социальные гарантии) особой социальной значимости.

На нижестоящие органы власти возлагаются все большие полномочия и ответственность, в то время как финансовые и иные ресурсы концентрируются на уровне федерального центра.

Принятие законодательных актов, предусматривающих передачу отдельных полномочий субъектам Российской Федерации, требует ресурсного обеспечения, достаточного для осуществления возложенных обязательств и позволяющего надлежащим образом исполнять переданные полномочия без привлечения дополнительных средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Закрепление отдельных полномочий за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, подлежащих самостоятельному исполнению за счет средств их бюджетов, осуществляется без должной оценки финансовых затрат на их реализацию, соотнесения данных затрат с имеющимися финансовыми источниками регионов. Особую актуальность этой проблемы выявил финансово-экономический кризис, а также результаты предварительного анализа реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Ряд субъектов Российской Федерации (Республики Башкортостан, Калмыкия, Чувашия, Волгоградская, Ростовская области) указывает на недостаток бюджетных средств на реализацию отдельных полномочий, связанных с расходами по обеспечению мер социальной поддержки льготной категории граждан (ветеранов труда, инвалидов, многодетных семей, детей-сирот, детей-инвалидов); на оплату проезда ветеранов и инвалидов; на оздоровительную кампанию; на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан; на обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов; на обеспечение жильем льготных категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года.

Несбалансированность между расходными обязательствами и доходными источниками бюджетной системы приводит к неполному выполнению части законодательно установленных гарантий. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, как правило, обосновывают неполное исполнение тех или иных социальных обязательств отсутствием соответствующего финансирования из вышестоящих бюджетов.

Недостаточность собственных, закрепленных на долгосрочной основе доходных источников региональных бюджетов, сокращение мер социальной поддержки, отсутствие механизмов ответственности региональных органов власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой бюджетной политики – все это подрывает доверие граждан к государству и, по мнению субъектов Российской Федерации (Калининградская и Костромская области), вызывает социальную напряженность в обществе.

В отдельных случаях федеральными органами власти в нарушение статьи 31 Бюджетного кодекса принимаются нормативные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства по социальным выплатам населению, и возлагается обязанность по их выплатам на субъекты Российской Федерации.

Например, в соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в редакции от 12 ноября 2012 года) «Об образовании» (статья 52.2.), в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих государственные, муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям) выплачивается компенсация, которая отнесена к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, не в полной мере урегулировано правовое взаимодействие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам разграничения полномочий (обязательств) и их передаче (делегированию), а также не всегда в полном объеме решается вопрос финансового обеспечения полномочий, закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации вынуждены самостоятельно изыскивать возможность для обеспечения финансирования переданных полномочий. Так, в Нижегородской области при сохранении штатной численности органов, осуществляющих исполнение переданных полномочий, на 29 % сокращены расходы на содержание органов государственной власти.

Одной из основных проблем местных бюджетов является недостаток финансовых средств на реализацию полномочий муниципальных образований по причине низкой доходной базы их бюджетов.

1.4.6. Начиная с 2003 года и по настоящее время, в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления продолжается процесс уточнения предметов ведения публично-правовых образований и передачи на

уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов полномочий (обязательств) социального характера, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации.

По результатам анализа информации, представленной федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в период с 2003 года по 2011 год на уровень субъектов Российской Федерации было передано 54 социальных и 26 условно социальных полномочий, а на муниципальный уровень – 26 социальных и 6 условно социальных полномочий (таблица 3).

Таблица 3

Уровень	Социальные полномочия					Условно социальные полномочия	
	Образование	Здравоохранение	Культура	Физкультура, спорт, туризм, молодежная политика	Социальная защита и занятость	Транспорт	Прочие
Региональный	10	12	9	3	20	3	23
Муниципальный	7	6	6	3	4	1	5
Итого	17	18	15	6	24	4	28

Всего 112 полномочий (обязательств) социального характера, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации, переданы в период с 2003 года по 2012 год в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами на уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

При этом отдельные полномочия и связанные с ними расходные обязательства, например, в сфере регулирования занятости населения, организации опеки и попечительства, передавались с одного уровня управления на другой несколько раз.

Перечень полномочий (обязательств) социального характера, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации и переданных на уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в период с 2003 по 2011 год, представлен в приложении № 4.

В ходе анализа полноты и качества исполнения переданных полномочий и эффективности использования бюджетных средств на эти цели в субъектах Российской Федерации установлено следующее.

Одной из наиболее острых социальных проблем почти во всех регионах является обеспечение жилыми помещениями детей-сирот.

При определении объема субсидии, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации, расчет производится исходя из средней рыночной стоимости 1 кв. м жилья, устанавливаемой Минрегионом России, которая, как правило, не соответствует фактической стоимости квадратного метра жилья, предоставляемого в регионе.

Например, в Республике Калмыкия на IV квартал 2012 года Минрегионом России установлена стоимость 1 кв. м жилья 22,9 тыс. рублей, а фактическая стоимость 1 кв. м общей площади благоустроенного жилья на вторичном рынке г. Элисты составила 29,6 тыс. рублей.

Такая же проблема возникает при обеспечении жильем ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны.

Ряд переданных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации, реализуемых за счет субвенций из федерального бюджета, требует дополнительных средств из региональных бюджетов на исполнение соответствующих полномочий (расходы на оплату банковских и почтовых услуг, на содержание штатной численности).

Так, при реализации переданного полномочия по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны и соответствующих категорий (в период 2009 – 2012 годов) на оплату банковских услуг из областного бюджета Архангельской области потребовалось 4,3 млн. рублей. Обеспечение деятельности государственных учреждений социальной защиты Архангельской области в связи с исполнением переданных полномочий Российской Федерации также осуществлялось за счет собственных средств бюджета Архангельской области.

Как отмечает администрация Томской области, объем субвенций из федерального бюджета на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и на компенсацию расходов по оплате услуг почтовой связи и банковских услуг, оказываемых банками по выплате денежных средств гражданам, и компенсацию затрат на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и учреждений, находящихся в их ведении, не компенсирует в полном объеме затраты на указанные цели.

Аналогичная ситуация складывается с выделением ряда субвенций из федерального бюджета на исполнение субъектами Российской Федерации отдельных полномочий Российской Федерации.

Расходные обязательства по обеспечению равной доступности транспортных услуг для отдельных категорий граждан осуществлялись за счет межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации из федерального бюджета.

В результате отмены соответствующего вида межбюджетных трансфертов из федерального бюджета финансовая нагрузка по реализации мер социальной поддержки по проезду перешла на уровень бюджета субъекта Российской Федерации. Вместе с тем отмена финансирования расходов за счет средств федерального бюджета повлекла за собой ухудшение положения указанной категории граждан.

Действующий порядок определения объема бюджетных ассигнований на оказание государственной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению и проезду к месту лечения и обратно не позволяет удовлетворить в полном объеме потребность граждан в получении указанной услуги. В 2010 году количество граждан, получивших путевки на санаторно-курортное лечение, составило 42,2 % общего числа лиц, подавших заявления, в 2011 году – менее 50,0 %, в 2012 году – 30,2 % (по состоянию на 1 октября 2012 года).

Так, на реализацию указанных полномочий Калининградской области из федерального бюджета в 2012 году выделено 32,4 млн. рублей, из них около 10 млн. рублей направлено на обеспечение льготных категорий граждан бесплатным проездом на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, и приобретено три тысячи санаторных путевок. При этом для обеспечения лиц, нуждающихся в санаторно-курортном лечении и вставших на учет до 1 января 2013 года (7 750 человек), требуется около 122 млн. рублей.

По информации большинства регионов предоставляемый объем дотаций не покрывает дополнительные расходы субъектов Российской Федерации, возникающие в связи с увеличением их расходных обязательств по решениям, принятым на федеральном уровне (создание территориальных дорожных фондов, повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, расходы, связанные с ограничением роста тарифов на услуги организаций коммунального комплекса и другие). Перегруженность регионов публичными обязательствами в связи с расширением их полномочий, которые не в полном объеме подкреплены финансовыми ресурсами, приводит к сокращению финансирования по действующим обязательствам.

Отсутствие системы показателей расчета стоимости бюджетной услуги, оценки средств для качественного ее предоставления вносит субъективность при определении потребности в расходах на исполнение государственных и местных полномочий.

Разработка и принятие на федеральном уровне нормативного правового акта, который установил бы единую методику определения потребности населения в предоставлении бюджетных услуг и единые требования к составу и качеству бюджетных услуг заметно упростил бы отношения между органами власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований по вопросам межбюджетного регулирования.

1.4.7. По отдельным вопросам предметов совместного ведения разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации происходит не на законодательном уровне, а формируется судебной практикой. Сложившаяся ситуация требует принятия мер по надлежащему и четкому правовому регулированию каждого вопроса, отнесенного к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Так, отсутствие четкого правового регулирования в части мер социальной поддержки педагогов, медицинских и ветеринарных работников первоначально позволило судам возлагать ответственность за предоставление льгот на субъекты Российской Федерации, несмотря на то, что частью 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ установлен исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, и предоставление льгот указанным категориям лиц в него не включено.

В настоящее время вопрос о том, к чьей компетенции относится предоставление льгот указанным категориям граждан урегулирован определениями Высшего арбитражного суда Российской Федерации,

основанными на позиции Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 17 июня 2004 г. № 12-П и от 15 мая 2006 г. № 5-П (указанное полномочие относится к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

1.4.8. По информации Минрегиона России, с учетом данных мониторинга осуществления субъектами Российской Федерации в 2011 году переданных регионам полномочий Российской Федерации, отмечаются следующие проблемы их исполнения.

Субъекты Российской Федерации отмечают отсутствие в федеральном законодательстве норм, регламентирующих порядок перевозки между регионами, а также в пределах территорий государств – участников Содружества Независимых Государств несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей. Расходы на перевозку иногородних несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей и находящихся на территории субъекта Российской Федерации без регистрации, рассматриваются действующими нормативными правовыми актами Российской Федерации как нецелевое расходование средств.

Не урегулирован вопрос обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета проживающих на территории Российской Федерации бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны. Отмечается необходимость принятия нормативного правового акта Российской Федерации об утверждении единых форм удостоверений члена семьи погибшего (умершего) инвалида Великой Отечественной войны, участника Великой Отечественной войны.

Субъектами Российской Федерации отмечается необходимость:

внесения изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части предоставления инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг независимо от принадлежности жилищного фонда, а также установления срока, с которого граждане имеют право на меры социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг;

установления права отзыва (аннулирования) поданного гражданином заявления об отказе от набора социальных услуг после окончания срока приема указанных заявлений, что позволит повысить уровень социальной защищенности тех категорий граждан, у которых в силу определенных обстоятельств возникла необходимость в получении социальных услуг (приобретение лекарственных препаратов, лечение, прохождение санаторно-курортного лечения).

Кроме того, по мнению субъектов Российской Федерации качественному исполнению полномочий могло бы способствовать решение следующих вопросов: утверждение перечня и формы документов, представляемых образовательными учреждениями и научными организациями для проведения государственной аккредитации и лицензирования образовательной

деятельности; порядка приостановления действия свидетельства о государственной аккредитации и лишения образовательного учреждения или научной организации аккредитации полностью или по отдельным образовательным программам; установления льготной арендной платы в отношении объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности.

1.5. Выборочные результаты отдельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, затрагивающие вопросы **межбюджетных отношений** и расходования средств федерального бюджета, направленных бюджетам других уровней в виде **межбюджетных трансфертов**, показали следующее.

1.5.1. В структуре валовой добавленной стоимости субъектов Российской Федерации приходится более 50 % на добычу полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, транспорт и связь.

Основное содержание **энергетической безопасности** определено в Стратегии национальной безопасности, Энергетической стратегии России на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р), Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации (одобрена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 23 октября 2012 года).

Основными задачами указанных документов является предотвращение, минимизация или преодоление существующих и потенциальных угроз энергетической безопасности и снижение риска их возникновения.

В целях реализации стратегических приоритетов развития топливно-энергетического комплекса Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Минэнерго России сформирована система программных документов топливно-энергетического комплекса, устанавливающих основные целевые ориентиры развития отраслей ТЭК.

Основными проблемами, влияющими на реализацию в полном объеме потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности на территориях субъектов Российской Федерации, являются неисполнение регионами соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также недостаточное внебюджетное финансирование со стороны энергетических компаний.

Государственной программой «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года», предусмотрено, что суммарная экономия затрат на энергию всеми потребителями энергоресурсов на I этапе выполнения Программы (2011–2015 годы) должна составить 2 439,0 млрд. рублей. Анализ возможности достижения указанного показателя за исследуемый период 2011 – 2012 годов показал следующее.

Объем финансирования мероприятий Программы на 2011 год предусматривался в сумме 540 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 7 млрд. рублей, средств бюджетов субъектов

Российской Федерации – 30 млрд. рублей, средств из внебюджетных источников – 503 млрд. рублей. Фактически на реализацию региональных программ было запланировано около 47 млрд. рублей, в том числе из бюджетов всех уровней – 20 млрд. рублей, внебюджетных средств – 27 млрд. рублей.

На 2012 год Программой было предусмотрено финансирование мероприятий в объеме 611 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 7 млрд. рублей, средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 33 млрд. рублей, средств из внебюджетных источников – 571 млрд. рублей. Предусмотренные Программой средства в полном объеме в 2012 году не выделялись, было запланировано на реализацию мероприятий 365 млрд. рублей, не привлечено 246 млрд. рублей, или 40 %.

Подтвержденные расходы на выполнение мероприятий Программы в 2011 и 2012 годах имеют только освоенные средства федерального бюджета – по 7 млрд. рублей в год, или 1,2 % средств, предусмотренных на реализацию Программы.

1.5.2. В соответствии с Концепцией до 2020 года стратегическим ориентиром перспективного развития экономики является переход к инновационному социально ориентированному типу развития, предполагающему структурную диверсификацию экономики на основе **инновационного технологического развития**, рост национальной конкурентоспособности.

Одним из ключевых документов, определивших политику государства в сфере развития промышленного потенциала, в настоящее время является Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

В целях создания конкурентоспособной, устойчивой, структурно сбалансированной промышленности, способной к эффективному саморазвитию на основе интеграции в мировую технологическую среду, нацеленной на формирование новых рынков инновационной продукции, распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 91-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». В рамках указанной программы предусмотрена реализация 16 подпрограмм по развитию отраслей, продукция которых ориентирована на потребительский сектор и инвестиционный спрос.

По прогнозам Минпромторга России в среднесрочной перспективе промышленность России должна обеспечить устойчивые темпы роста и в 2015 году индекс промышленного производства увеличится до 115,5 % к уровню 2011 года.

Необходимо отметить, что в настоящее время Минпромторгом России реализуются 13 стратегий развития различных отраслей промышленности, которые предусматривают реализацию инвестиционных проектов, нацеленных на ускорение темпов промышленного развития регионов и обеспечивающих рост объемов промышленного производства, занятости населения, фондов оплаты труда и, как следствие, пополнение доходной части

региональных бюджетов за счет роста поступлений от налога на прибыль и налога на доходы физических лиц.

Однако стратегии, как правило, не содержат региональных разрезов.

Так, например, Стратегией развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года предусмотрены мероприятия по развитию сегментов производства легковых автомобилей, грузовых автомобилей, автобусов и автокомпонентов. Стратегия разработана в целях наиболее эффективного решения структурных проблем отрасли в целом и не содержит разделов, имеющих непосредственное отношение к перспективному развитию регионов.

В 2012 году начато выполнение Плана мероприятий на среднесрочную перспективу по реализации Стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2020 года.

Так, в соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации, направленных на адаптацию отдельных отраслей экономики к условиям членства России в ВТО, принято постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. № 806 «О внесении изменения в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям сельскохозяйственного и тракторного машиностроения, лесопромышленного комплекса, машиностроения для нефтегазового комплекса и станкоинструментальной промышленности и предприятиям спецметаллургии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на техническое перевооружение на срок до 5 лет». В 2012 году Минпромторг России в соответствии с указанным постановлением выделил ООО «Воронежсельмаш» субсидии из федерального бюджета на сумму 2,4 млн. рублей.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1432 «Об утверждении Правил предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники», которые позволят оказать бюджетную финансовую поддержку предприятиям сельхозмашиностроения в форме, не противоречащей требованиям ВТО.

В целях создания новых центров социально-экономического развития (точек регионального экономического роста) и кластеров реализуются инвестиционные проекты. По состоянию на 1 января 2013 года в перечень приоритетных инвестиционных проектов включено 117 проектов с общим объемом инвестиций 382 млрд. рублей, из которых реализовано 207,3 млрд. рублей.

В 2012 году Минпромторгом России разработаны и согласованы с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проекты государственных программ (начало реализации – 2013 год), которые были рассмотрены и одобрены на заседаниях Правительства Российской Федерации, в том числе: «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 – 2020 годы, «Развитие электронной и радиоэлектронной

промышленности на 2013 – 2025 годы», «Развитие авиационной промышленности на 2013 – 2025 годы», «Развитие судостроения на 2013 – 2030 годы», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

1.5.3. Модернизация экономики России невозможна без разработки высокотехнологичных продуктов, что требует соответствующих технологий и инноваций и обуславливает необходимость создания соответствующей инфраструктуры.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. № 328-р одобрена комплексная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» (далее – Программа), направленная на развитие высокотехнологичных отраслей экономики.

В соответствии с Программой технопарки должны обеспечивать территориальную концентрацию финансовых и интеллектуальных ресурсов, предоставлять набор необходимых услуг предприятиям, размещенным на их территории, для получения значительной экономии расходов и концентрации на основной деятельности в высокотехнологичных отраслях экономики.

Первоначально создание технопарков в сфере высоких технологий планировалось осуществить в 2007 – 2010 годах, при этом объем субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на их создание был определен в объеме 8 869,5 млн. рублей.

В дальнейшем изменениями, внесенными в постановление от 20 декабря 2007 г. № 904 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий», объем указанных субсидий был увеличен на 57 % и составил 13 927,2 млн. рублей. При этом реализация Программы была продлена до 2014 года.

На момент формирования Программы ее участниками являлись республики Татарстан и Мордовия, Калужская, Кемеровская, Московская, Нижегородская, Новосибирская и Тюменская области, г. Санкт-Петербург. В дальнейшем к реализации Программы были подключены Пензенская и Самарская области.

В 2011 году Счетной палатой при проведении контрольного мероприятия установлены нарушения в части обеспечения софинансирования создания технопарков из средств региональных бюджетов в Калужской, Кемеровской и Нижегородской областях. Несвоевременное представление отчетности об использовании средств на создание технопарков в сфере высоких технологий, а также представление недостоверных и неполных данных выявлены в Республике Мордовия, Республике Татарстан, Калужской, Кемеровской, Тюменской и Нижегородской областях. В Тюменской области при осуществлении мероприятий по созданию технопарка и учету средств, направляемых на указанные цели, были допущены нарушения Бюджетного кодекса и Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», в Новосибирской области – нарушения Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Негативное влияние на эффективность бюджетных расходов, предусмотренных на создание технопарков в сфере высоких технологий, и на реализацию Программы в целом оказывал влияние ряд таких факторов, как:

длительные периоды в оформлении земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации и определенная несогласованность в данных вопросах органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и хозяйствующих субъектов, находящихся в государственной собственности;

перечисление средств федерального бюджета в виде субсидий в конце года и, соответственно, невозможность их использования до завершения финансового года;

недостаточный контроль главных распорядителей бюджетных средств за использованием средств федерального бюджета, направляемых на создание технопарков в сфере высоких технологий;

увеличение сумм договорных обязательств, принятых в ходе создания технопарков, и увеличение сроков выполнения работ по заключенным договорам.

Недооценка рисков, связанных с влиянием указанных факторов, на реализацию Программы в определенной степени способствовала тому, что в Московской и Тюменской областях действие Программы было приостановлено, в Калужской, Кемеровской, Нижегородской и Новосибирской областях срок ее реализации был продлен до 2014 года, в г. Санкт-Петербург – до 2012 года.

Уменьшение объема финансирования Тюменской области из средств, предусмотренных Программой на 2009 – 2014 годы, на 600,0 млн. рублей привело к тому, что строительство технопарка «Алебашево» было с февраля 2009 года полностью остановлено, а затраты на строительство указанного технопарка (подготовку земельного участка) в сумме 575,1 млн. рублей использованы неэффективно.

По комплексу рассмотренных параметров высокая эффективность, как бюджетных расходов, так и реализации Программы в целом была определена только в отношении Республики Татарстан, которая являлась единственным регионом, реализовавшим Программу в установленные сроки с минимальными издержками, и опыт которого был тиражирован в других регионах.

Также использование средств федерального бюджета на создание технопарков и реализацию Программы было оценено как достаточно эффективное в Республике Мордовия и Новосибирской области.

В настоящий момент в Российской Федерации действуют и развиваются 12 технопарков в 10 регионах. В рамках программы введены в эксплуатацию объекты технопарков: «Западно-Сибирский инновационный центр» в Тюменской области, технопарки в Республике Татарстан (Казань) – «ИТ-парк» и первая очередь «Технополиса «Химград», первые очереди технопарков в Новосибирской и Кемеровской областях (в совокупности площадь введенных в строй технопарков составила 169 тыс. кв. м).

В октябре 2011 года в рамках Программы был запущен бизнес-инкубатор «ИТ-парк Анкудиновка» в Нижегородской области. В Республике Мордовия

введен в эксплуатацию объект технопарка – Информационно-вычислительный комплекс, для него планируется получение сертификата Tier-4. В январе 2012 года в городе Новосибирске с вводом в строй Центра информационных технологий запущена вторая очередь «Технопарка Новосибирского Академгородка».

1.5.4. Наиболее актуальными угрозами в области транспорта и дорожного хозяйства являются возрастание неравномерности социально-экономического развития регионов в части: нарушения производственно-технологических связей между предприятиями отдельных регионов России, уровня развития транспортной системы, состояния автомобильных дорог и дорожной сети, оказывающих существенное влияние на возможность реализации вышеперечисленных угроз.

Автомобильный транспорт обеспечивает более 80 % общего объема грузоперевозок (без учета трубопроводного транспорта). Автобусным транспортом осуществляется 92,4 % пассажирских перевозок (без учета рельсового транспорта).

Высокими темпами растет численность автотранспортных средств: за период с 2000 года по 2011 год она увеличилась в 1,7 раза (с 25,4 млн. автомобилей до 42,9 млн. автомобилей). По прогнозу к 2015 году количество автомобилей увеличится до 53 млн. единиц, или в 2,1 раза по сравнению с 2000 годом.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р утверждена «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Транспортная стратегия), в которой отмечается, что в настоящее время российская экономика оказалась перед системным вызовом, связанным с недостаточным развитием транспортной инфраструктуры. Существующие в настоящее время объемные и качественные характеристики транспорта не позволяют в полной мере и эффективно решать задачи растущей экономики.

По состоянию на 1 января 2012 года общая протяженность автомобильных дорог Российской Федерации составляла 545,5 тыс. км, в том числе федерального значения – 50,8 тыс. км, регионального значения – 494,7 тыс. км.

Не имеют твердого покрытия 9 % региональных и 41 % местных дорог. Капитальную дорожную одежду проезжей части, способную пропускать потоки грузовых автомобилей независимо от погодных-климатических условий, имеют только 63 % региональных и 33 % местных автомобильных дорог. При этом в 10 субъектах Российской Федерации (республики Алтай, Мордовия и Саха (Якутия), Амурская, Архангельская, Вологодская, Магаданская, Сахалинская, Тверская и Ярославская области) доля местных автомобильных дорог, не имеющих капитальной дорожной одежды, составляет более 90 % общей протяженности.

Не имеют связи с сетью автомобильных дорог по дорогам с твердым покрытием 46,6 тыс. населенных пунктов, или 31 % общего числа.

На начало 2012 года не отвечали нормативным требованиям 61,5 %

протяженности автомобильных дорог федерального значения, 63,6 % общей протяженности региональных автомобильных дорог и 39,6 % дорог местного значения. При этом в 6 субъектах Российской Федерации (республики Удмуртия и Калмыкия, Архангельская, Вологодская и Рязанская области, Ненецкий автономный округ) доля региональных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, превысила 90 %. Доля дорог местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, превысила 90 % в двух субъектах Российской Федерации (Архангельская и Кировская области).

Наиболее загруженные федеральные автомобильные дороги на значительном протяжении проходят по территории городов и других населенных пунктов, что вызывает проблемы со скоростью доставки грузов, с экологией и безопасностью жизни населения. Особенно эти проблемы отмечаются в Московском и Санкт-Петербургском транспортных узлах.

Низкий уровень обеспеченности автомобильными дорогами сдерживает социально-экономическое развитие Сибирского, Дальневосточного, в значительной части Северо-Западного, Приволжского и Уральского федеральных округов. Недостаточный уровень развития дорожной сети является одним из наиболее существенных инфраструктурных ограничений темпов социально-экономического развития Российской Федерации.

Во всех субъектах Российской Федерации с 1 января 2012 года созданы региональные дорожные фонды, приняты соответствующие региональные законодательные акты.

Без учета бюджетов городов Москвы и Санкт-Петербурга, в которых дорожная деятельность осуществляется в рамках финансирования объектов благоустройства, объемы доходов региональных дорожных фондов в 2012 году в 1,5 раза превышают объемы финансирования дорожного хозяйства в 2011 году.

В 2012 году Минтранс России бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлены межбюджетные трансферты в сумме 110 621,6 млн. рублей. Из них 57 регионам направлено 83 422,4 млн. рублей (95,2 % предусмотренного объема) на софинансирование объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования регионального, межмуниципального и местного значения, имеющих общегосударственное и межрегиональное значение, в рамках реализации подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010 – 2015 годы)».

Следует отметить, что развитие сети автомобильных дорог не успевает за ростом спроса на услуги дорог, что приводит к дорожно-транспортным происшествиям и человеческим жертвам, потерям для экономики и не способствует снижению уровня экономической безопасности.

1.5.5. Стратегической целью государственной политики в области сельского хозяйства и рыболовства, охраны окружающей среды и природных ресурсов является обеспечение экономической эффективности сельского хозяйства, стабильности производства, наличия необходимых резервов и запасов, безопасного состояния гидротехнических сооружений,

сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, повышение уровня и качества жизни сельского населения.

1.5.5.1. Поддержка субъектов Российской Федерации в области сельского хозяйства в 2011 и 2012 годах осуществлялась за счет предоставления субсидий из федерального бюджета в рамках реализации мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446.

В рамках государственной поддержки сельскохозяйственного производства и развития отдельных отраслей сельского хозяйства в регионах Российской Федерации в 2012 году направлено субъектам Российской Федерации 19 347,8 млн. рублей, из них на поддержку животноводства – 5 470,0 млн. рублей, растениеводства – 13 877,8 млн. рублей. Кроме того, на субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам различных сроков в 2012 году регионам выделено 72 981,8 млн. рублей.

В рамках реализации ФЦП «Социальное развитие села до 2013 года» в 2012 году субъектам Российской Федерации из федерального бюджета перечислены средства в объеме 10 020,0 млн. рублей. На условиях софинансирования мероприятий субъектами Российской Федерации направлено 15 389,7 млн. рублей и привлечено из внебюджетных источников – 14 564,1 млн. рублей.

За счет бюджетов всех уровней и внебюджетных источников финансирования построено (приобретено) 1 314,4 тыс. кв. м жилья, введено в действие общеобразовательных школ на 3,9 тыс. мест. Открыто 109 фельдшерско-акушерских пунктов, открыто и реконструировано 4 спортивных сооружения, введено в действие 270 мест досуговых учреждений. В рамках реализации программы газифицировано 46,4 тыс. домов, обеспечено центральным водоснабжением 22 тыс. домов.

По предварительной информации по состоянию на 1 января 2013 года на счетах субъектов Российской Федерации образовались остатки средств федерального бюджета в размере 1 176,4 млн. рублей.

В 2012 году были распределены субъектам Российской Федерации субсидии из федерального бюджета в объеме 1 000,0 млн. рублей на реализацию мероприятий по поддержке комплексной компактной застройки и благоустройства сельских поселений в рамках пилотных проектов, которые позволили в 11 субъектах Российской Федерации (при софинансировании) завершить 15 проектов комплексной компактной застройки.

По состоянию на 1 января 2013 года неиспользованный объем средств федерального бюджета по данным мероприятиям сложился в 6 субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Кировская, Ленинградская, Пензенская, Тамбовская и Тульская области) и составил 136,3 млн. рублей.

Из федерального бюджета на поддержку начинающих фермеров и развитие семейных животноводческих ферм в 2012 году регионам направлены средства в объеме 2 000,0 млн. рублей и 1 500,0 млн. рублей соответственно.

С учетом всех источников финансирования оказана государственная поддержка 2 850 хозяйствам начинающих фермеров (целевой показатель по Российской Федерации – 1 700 единиц), оказана поддержка 750 семейным животноводческим хозяйствам (целевой показатель 150 единиц).

На возмещение части затрат крестьянских фермерских хозяйств регионам выделены субсидии из федерального бюджета в объеме 44,5 млн. рублей, на поддержку развития консультационной помощи сельхозтоваропроизводителям – 180,2 млн. рублей, на субсидирование экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства – 14 390,9 млн. рублей.

Таким образом, в 2012 году из федерального бюджета в рамках реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы сельскому хозяйству субъектов Российской Федерации оказана государственная поддержка в объеме 121 464,2 млн. рублей.

1.5.5.2. Полномочия в сфере водных отношений между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации разграничены Водным кодексом Российской Федерации, в связи с чем в настоящее время актуальной задачей является создание условий для эффективного выполнения полномочий в области водных отношений органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 2011–2012 годах на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений направлены средства из федерального бюджета в сумме 4 343,9 млн. рублей 82 субъектам Российской Федерации.

Исполнение в 2011–2012 годах составило по 2 061,3 млн. рублей, или 95 % общего объема субвенций.

В 2011 году за счет субвенций, выделенных бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий в области водных отношений, реализовано 429 водохозяйственных и водоохраных мероприятий, в том числе: 252 – по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий; в 2012 году – 482 водохозяйственных мероприятий и 243 – по охране водных объектов.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» решение вопросов при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, восстановлении, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений (далее – ГТС) на соответствующих территориях отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют о том, что безопасность ГТС является одним из ключевых факторов обеспечения безопасности значительных территорий Российской Федерации, защиты населения и объектов экономики, сохранения существующего

ландшафта территорий, обеспечения предупреждения чрезвычайных ситуаций.

За последние 6 лет Росводресурсами совместно с субъектами Российской Федерации приведено в безопасное состояние свыше 1 300 ГТС, в том числе порядка 120 бесхозных. Более 15 регионов разрешили проблему бесхозных ГТС на своих территориях (Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика, Республика Ингушетия, Липецкая область и другие).

В 2011 – 2012 годах в рамках государственных капитальных вложений Росводресурсами профинансировано строительство 89 сооружений инженерной защиты территорий от наводнений и другого вредного воздействия вод (в 2011 году – 44 сооружения, в 2012 году – 45). В 2011 году завершено строительство 19 сооружений инженерной защиты протяженностью более 72 км; предусмотрено к вводу в 2012 году 30 сооружений инженерной защиты протяженностью более 50 километров.

В 2011 году размер субсидий на софинансирование объектов капитального строительства объектов собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности составил 3 784,3 млн. рублей, в 2012 году – 5 969,7 млн. рублей.

В соответствии с Водной стратегией Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р, к 2020 году все аварийные гидротехнические сооружения должны быть приведены в нормативное (безопасное) состояние.

Индекс исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий (достижения целевых прогнозных показателей) в 2011 году составил 0,86.

1.5.5.3. Полномочия в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире». Источником финансового обеспечения этих полномочий являются субвенции из федерального бюджета.

Федеральными законами от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ утверждено распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию полномочий в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов на 2011 год и 2012 год по 32,3 млн. рублей, исполнение составило 30,5 млн. рублей и 29,4 млн. рублей соответственно.

Из-за отсутствия возможности привлечения собственных средств для покрытия всех необходимых затрат некоторые субъекты Российской Федерации не используют в полном объеме средства, выделяемые из федерального бюджета, на реализацию полномочий.

Кроме того, необходимо отметить, что субъектам Российской Федерации полномочия по охране водных биологических ресурсов во внутренних водных объектах переданы лишь в отношении водных биоресурсов за исключением вошедших в Перечень водных биологических ресурсов, организация и

регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, а также охрана которых органами государственной власти субъектов Российской Федерации не осуществляется (утвержден приказом Минсельхоза России от 18 мая 2005 г. № 85).

Это приводит к тому, что на внутренних водных объектах охрану водных биоресурсов осуществляют и территориальные управления Росрыболовства и субъекты Российской Федерации, то есть одни виды водных биоресурсов охраняются территориальными органами Росрыболовства, а другие – силами субъекта Российской Федерации, причем последним, как правило, поручена охрана лишь нескольких малоценных видов водных биоресурсов.

При этом норма, позволяющая субъекту Российской Федерации осуществлять полномочия по государственному контролю и надзору в сфере охраны водных биологических ресурсов во внутренних водных объектах, отсутствует. Кроме того, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствуют полномочия у должностных лиц органов субъекта Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также рассмотрению административных дел.

В связи с этим, государственные полномочия по охране водных биологических ресурсов, переданные субъектам Российской Федерации, не могут быть в полной мере реализованы.

1.5.6. Для обеспечения национальной безопасности Российская Федерация сосредоточивает свои усилия и ресурсы, в том числе на таких приоритетах устойчивого развития как **наука, технологии, образование, культура**, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства.

1.5.6.1. Основная часть расходов на **образование** (76 – 79 % ежегодно) осуществляется из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В расходах на общее образование консолидированный бюджет регионов составляет более 99 % от расходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относится обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

Децентрализованное управление образованием требует более совершенного и полного нормативно-правового, методического, материального и финансового обеспечения системы образования в целях реализации в полной мере конституционных прав.

В достижении поставленных целей значительную роль играет государственная поддержка из средств федерального бюджета таких важных и наиболее крупных по объемам финансирования проектов, как: модернизация региональных систем общего образования (выделено в 2012 году 60 000,0 млн. рублей, исполнение составило 99,9 %); выплата ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство (11 450,0 млн. рублей, 100 %); организация дистанционного образования детей-инвалидов (2 500,0 млн. рублей, 96,7 %); возмещение части затрат в связи с предоставлением учителям общеобразовательных учреждений ипотечного кредита (1 500,0 млн. рублей, 70 %); проведение противоаварийных мероприятий в зданиях общеобразовательных учреждений (1 000,0 млн. рублей, 99,4 %); выплата поощрения лучшим учителям (200,0 млн. рублей, 100 %).

Кроме того, в 2012 году Минобрнауки России межбюджетные трансферты на предоставление стипендий Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации для обучающихся по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики Российской Федерации, предусмотренные в сумме 158,0 млн. рублей, исполнены в сумме 157,5 млн. рублей (99,7 %).

Субсидии в общей сумме 3 466,4 млн. рублей, выделенные Минобрнауки России в 2012 году на софинансирование объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, выполнены в полном объеме.

Следует отметить, что финансовая поддержка региональных и муниципальных систем образования из средств федерального бюджета не имеет системного характера.

Кроме того, в ходе реализации мероприятий указанных проектов проверками Счетной палаты были установлены факты нарушений законодательства и неэффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров и услуг, недостаточно обоснованного предоставления субъекту Российской Федерации субсидий из федерального бюджета; несвоевременного и не в полном объеме финансирования мероприятий из средств, недостижения установленных целевых показателей. В 2010 году возврат остатков субсидий прошлых лет составил 4,4 млрд. рублей, в 2011 году – 1,8 млрд. рублей, в 2012 году – 1,3 млрд. рублей (данные на 1 октября 2012 года).

Указанные причины не способствуют решению задач модернизации системы образования и повышения качества и доступности образования. Результаты проведенного Спецсвязью ФСО России социологического опроса по реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской

Федерации в январе 2013 года, показали, что менее половины опрошенных респондентов (46,1%) удовлетворены условиями предоставления образования.

1.5.6.2. Полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта определены Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (с изменениями) (ст. 8 и 9).

В соответствии со Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р) доля граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения, должна к 2020 году возрасти до 40 % (против 16 % в настоящее время).

Основной объем межбюджетных трансфертов направлялся субъектам Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства спортивного назначения.

На указанные цели Минспорттуризму России были предусмотрены ассигнования из федерального бюджета в 2011 году в сумме 27 671,1 млн. рублей, из них 16 791,0 млн. рублей (60,7 %) составляли бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, не включенные в целевые программы, и 8 820,1 млн. рублей (32 %) – на реализацию ФЦП, в 2012 году – 15 277,7 млн. рублей, 2 606,2 млн. рублей (17 %) и 6 236,6 млн. рублей (41 %) соответственно.

В 2011 – 2012 годах межбюджетные трансферты играли важную роль в развитии физкультурно-оздоровительных комплексов. На строительство быстро возводимых конструкций направлено 1 700,0 млн. рублей (6 %) и 3 000,0 млн. рублей (19,6 %) общего объема вышеуказанных межбюджетных субсидий.

Всего было заключено 51 соглашение с 48 субъектами, по которым планировалось поставить 40 комплектов металлоконструкций и металлоизделий для физкультурно-оздоровительных комплексов, 32 комплекта оборудования для физкультурно-оздоровительных комплексов с универсальным игровым залом, 12 комплектов оборудования для физкультурно-оздоровительных комплексов с искусственным льдом и 13 комплектов оборудования для физкультурно-оздоровительных комплексов с бассейном.

В 2011 году были освоены субсидии субъектами Российской Федерации на сумму 1 434,4 млн. рублей, или 84 % полученных. В полном объеме не были освоены средства Республикой Бурятия (19,9 млн. рублей), Тверской областью (48,4 млн. рублей) и Ненецким автономным округом (24,1 млн. рублей).

В рамках ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 – 2015 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2006 г. № 7) на расходы общепрограммного характера перечислено в 2010 году 4 133,9 млн. рублей, в

2011 году – 4 630 млн. рублей, в 2012 году – 5 110,5 млн. рублей межбюджетных субсидий.

Исполнение выделенных межбюджетных трансфертов некоторыми субъектами Российской Федерации (республики Башкортостан, Мордовия, Татарстан и Тыва Забайкальский край, Белгородская, Новгородская, Рязанская, Ярославская области) осуществлялось не в полном объеме, не соблюдались графики ввода объектов в эксплуатацию, условия и объемы софинансирования. В результате не были своевременно введены в эксплуатацию объекты строительства.

1.5.6.3. Полномочия в области культуры на федеральном уровне закреплены за Минкультуры России.

Общий объем перечисленных средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за 2011–2012 годы составил 12 561,7 млн. рублей, в том числе: в 2011 году – 6 304,1 млн. рублей, в 2012 году – 6 257,6 млн. рублей.

Около 50 % общего объема предоставленных трансфертов бюджетам 83 субъектов Российской Федерации в 2010–2012 годах перечислены бюджетам Республики Бурятия (1 490,3 млн. рублей), Республики Мордовия (2 074,6 млн. рублей), Чеченской Республики (3 080,3 млн. рублей) и Пензенской области (2 114,9 млн. рублей).

Основной объем трансфертов в 2010–2012 годах направлялся бюджетам субъектов Российской Федерации в форме субсидий на мероприятия инвестиционного характера: в 2010 году – 89,8 % общего объема предоставленных трансфертов, в 2011 году – 80,9 %, в 2012 году – 72,3 %.

Следует отметить, что в 2012 году по сравнению с предшествующими годами изменилась структура направления средств, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации в качестве субсидий инвестиционного характера.

Так, если в 2010–2011 годах основной объем трансфертов на реализацию мероприятий федеральных целевых программ (далее – ФЦП) направлялся 20 регионам и охватывал 45 и 29 объектов культуры соответственно, то в 2012 году – только 3 субъектам Российской Федерации на реконструкцию и строительство 14 объектов. При этом в рамках ФЦП «Культура России (2012–2018 годы)» в 2012 году профинансирован только один объект в Омской области.

При этом около 60 % межбюджетных трансфертов в форме субсидий выделено бюджетам Республики Мордовия и Пензенской области на финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 1000-летия единения мордовского народа с народами Российского государства, с подготовкой и проведением празднования 350-летия основания г. Пензы (реконструкция и строительство объектов культуры), план финансирования которых утвержден распоряжениями Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1552-р и от 15 января 2010 г. № 7-р.

В 2010 – 2012 годах неиспользованные остатки субсидий на счетах территориальных органов Федерального казначейства составили: 1 495,3 млн. рублей на начало 2010 года (32,6 % суммы финансирования субъектов Российской Федерации), 1 051,0 млн. рублей на начало 2011 года (25,7 %), 1 380,2 млн. рублей на начало 2012 года (27,1 %), 1 965,1 млн. рублей на начало 2013 года (43 %).

В 2011 – 2012 годах Минкультуры России иные межбюджетные трансферты распределялись на основании нормативных правовых актов Российской Федерации в форме грантов, предоставляемых субъектам Российской Федерации на осуществление творческих проектов в целях развития их деятельности. В 2011 году общая сумма финансовой поддержки творческим коллективам составила 185,6 млн. рублей, в 2012 году – 632,3 млн. рублей. Если в 2010 году гранты получали творческие коллективы только в городах Москва и Санкт-Петербург, то уже в 2012 году – еще в 6 субъектах Российской Федерации.

С 2011 года Минкультуры России осуществлялось финансирование в соответствии со статьей 91 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» переданных полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения. Межбюджетные трансферты предоставлялись в форме субвенций, размеры которых для каждого субъекта Российской Федерации утверждались федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год. В 2011 году бюджетам субъектов Российской Федерации выделены субвенции в общей сумме 209,3 млн. рублей, в 2012 году – 240,8 млн. рублей.

В 2011 году остаток неиспользованных субвенций составил 25,0 млн. рублей (наибольший остаток образовался по г. Санкт-Петербургу – 16,4 млн. рублей и Московской области – 4,5 млн. рублей).

В 2011 году Минкультуры России были предоставлены иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, на оснащение общедоступных библиотек литературой и компьютерами с выходом в сеть Интернет в общей сумме 50,0 млн. рублей.

Неиспользованные остатки межбюджетных трансфертов по состоянию на 1 января 2012 года составили 16,0 млн. рублей, при этом Минкультуры Республики Дагестан в связи с поздним финансированием со стороны Минкультуры России предоставленные средства федерального бюджета в сумме 14,8 млн. рублей вообще не были использованы.

В 2012 году иные межбюджетные трансферты в общей сумме 44,8 млн. рублей были направлены Минкультуры России бюджетам 69 субъектов Российской Федерации на подключение общедоступных библиотек Российской Федерации к сети Интернет и развитие системы библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки книг, а также 40,0 млн. рублей на реализацию мероприятий по

созданию инновационных культурных центров бюджетам Пермского края, Свердловской и Камчатской областей.

Таким образом, в 2010–2012 годах неисполнение субъектами Российской Федерации расходов федерального бюджета носило регулярный характер, в ряде регионов не достигнуты установленные значения показателей результативности при предоставлении субсидий из федерального бюджета.

При этом Минкультуры России недостаточно осуществлялся контроль за использованием выделенных субсидий инвестиционного характера, а субсидии из федерального бюджета предоставлялись бюджетам субъектов Российской Федерации при неиспользовании ими ранее выделенных субсидий (республики Северная Осетия – Алания, Бурятия, Смоленская область).

1.5.7. Состояние и развитие здравоохранения и социальной политики являются важнейшими факторами экономического роста и экономической безопасности государства.

С учетом задач по охране и укреплению здоровья нации, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Концепции до 2020 года, а также решений, принятых Президентом Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации реализуются приоритетный национальный проект «Здоровье» (далее – ПНП «Здоровье»), ФЦП «Предупреждение и борьба с социально-значимыми заболеваниями (2007–2012 годы)», региональные программы модернизации здравоохранения.

В целях улучшения демографической ситуации в стране Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано установить дополнительные меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты нуждающимся семьям в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. № 1354-р утвержден перечень из 50 субъектов Российской Федерации с неблагоприятной демографической ситуацией, в отношении которых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, начиная с 2013 года, будет осуществляться софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при установлении ежемесячной денежной выплаты. Правительством Российской Федерации утверждены правила указанного софинансирования и распределение средств федерального бюджета в размере 3,7 млрд. рублей на 2013 год между субъектами Российской Федерации (постановление от 31 октября 2012 г. № 1112 и распоряжение от 17 декабря 2012 г. № 2419-р).

1.5.7.1. В соответствии с Государственной программой «Развитие здравоохранения» дальнейшее развитие системы здравоохранения требует увеличения расходов бюджетной системы на здравоохранение, которые должны составить не менее 4,7 % объема ВВП, что сопоставимо с показателями экономически развитых стран.

Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на здравоохранение в 2010-2012 годах стабильна и составляет 0,2 % объема ВВП.

Удельный вес межбюджетных трансфертов на здравоохранение в общем объеме расходов федерального бюджета в 2010 – 2012 годах составил 0,9 %.

Основной объем межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации составляют субсидии на софинансирование расходных обязательств регионов, реализующих мероприятия ПНП «Здоровье», и субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов. Доля средств на указанные цели в объеме межбюджетных трансфертов составила 84,2 % в 2010 году, 82,4% – в 2011 году и 85,2 % – в 2012 году.

В 2012 году из федерального бюджета регионам предоставлялись средства на софинансирование мероприятий региональных программ, реализуемых в рамках ФЦП «Предупреждение и борьба с социально-значимыми заболеваниями (2007–2012 годы)». Их доля в объеме межбюджетных трансфертов в сфере здравоохранения в 2012 году составила 0,3 %.

По оперативным данным в 2012 году отдельные регионы (Приморский и Пермский края, Новгородская и Волгоградская области) условия соглашений не выполнили, субсидии им не перечислялись.

В рамках ПНП «Здоровье» в субъектах Российской Федерации осуществляются мероприятия, направленные на обеспечение доступности и качества медицинской помощи, непосредственно влияющей на качество жизни населения.

В региональные бюджеты в виде целевых субсидий из федерального бюджета в 2011 году направлено 52,3 млрд. рублей, в 2012 году – 60,3 млрд. рублей. Их доля в расходах федерального бюджета на реализацию мероприятий ПНП «Здоровье» увеличилась с 33 % в 2010 году до 40 % в 2012 году.

Проверки Счетной палаты показали, что в бюджетах регионов остаются значительные неиспользованные средства, направляемые на реализацию мероприятий ПНП «Здоровье». Наиболее низкий уровень освоения субсидий в 2011 году отмечается по таким социально значимым мероприятиям, как обследование населения с целью выявления туберкулеза, лечения больных туберкулезом, профилактические мероприятия (73,6 %); совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями (48,1 %); совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при ДТП (41,2 %); совершенствование медицинской помощи больным с онкологическими заболеваниями (51,7 %); пренатальная (дородовая) диагностика (67,7 %).

Основными причинами образования остатков субсидий являются: длительные сроки подготовки и заключения соглашений с субъектами

Российской Федерации, нарушение поставщиками условий и сроков поставок медицинского оборудования, неполная укомплектованность поступившего оборудования, поздние сроки предоставления документов на оплату товара, непроведение или незавершение работ по монтажу оборудования, неподготовленность помещений в лечебных учреждениях для установки оборудования.

Это свидетельствует об отсутствии должного контроля за эффективным использованием средств субсидий, а также за ходом реализации мероприятий ПНП «Здоровье» в регионах и достижения значений целевых показателей эффективности предоставляемых субсидий, что создает риски доступности и качества специализированной медицинской помощи, оказываемой в региональных учреждениях здравоохранения.

Анализ данных отчетов субъектов Российской Федерации, показывает, что в 2010 году и в 2011 году сохранялось различие в стоимости закупленного одноименного медицинского оборудования (технические характеристики и спецификация оборудования в отчетах не указаны) в регионах от 20 % до 80 %.

Показателем эффективности проведенных мероприятий в сфере здравоохранения в Российской Федерации является достижение целевых показателей, характеризующих заболеваемость населения.

В 2011 году высокотехнологичную медицинскую помощь (далее – ВМП) получили 322,7 тыс. человек, что на 28,7 тыс. человек больше, чем планировалось, количество медицинских учреждений, оказывающих ВМП, увеличилось со 124 в 2010 году до 134 в 2011 году.

Охват населения услугами центров здоровья в регионах в 2011 году увеличился почти в 1,6 раза, объемы ВМП – на 20 %, операций экстракорпорального оплодотворения – в 2,2 раза. При поддержке федерального центра открылись 13 перинатальных центров.

Вместе с тем практически во всех субъектах Российской Федерации наблюдается дефицит по таким специальностям, как врачи скорой медицинской помощи, врачи клинической лабораторной диагностики, фтизиатры, анестезиологи-реаниматологи и неонатологи.

В ряде случаев из регионов для оказания ВМП направляются недообследованные больные с отсутствием показаний или наличием противопоказаний, что приводит к снижению эффективности оказания населению медицинской помощи, выполняемой с использованием сложных и уникальных технологий.

По результатам контрольного мероприятия в рамках ПНП «Здоровье» установлено, что плановый показатель «Охват населения профилактическими осмотрами на туберкулез» не достигнут. В 2010 году осмотром охвачено 63,3 % населения, при плане 68 %, в 2011 году – 65,2 % населения при плановом значении 69 %. В заявках органов управления здравоохранения субъектов Российской Федерации отсутствовали расчеты потребности в противотуберкулезных лекарственных препаратах.

Таким образом, уровень государственного финансирования системы здравоохранения остается недостаточным и составляет 3,2 % – 3,5 % объема ВВП, что в 2–3 раза ниже, чем в странах Европейского Союза.

1.5.7.2. В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» в 2012 году продолжалась реализация **программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации.**

На реализацию мероприятий региональных программ в 2011 – 2012 годах было израсходовано 579,4 млрд. рублей, в том числе за счет: субсидий Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС) – 359,2 млрд. рублей, средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 98,7 млрд. рублей, средств бюджетов территориальных ФОМС – 121,5 млрд. рублей. На укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения за счет всех источников финансирования было предусмотрено 343,6 млрд. рублей, из них использовано 287,2 млрд. рублей (83,6 %).

За счет этих средств было завершено строительство 71 учреждения здравоохранения, проведены ремонтные работы в полном объеме – в 2 731 учреждении здравоохранения, закуплено и поставлено 288 313 единиц медицинского оборудования.

Результаты анализа эффективности использования государственных средств на модернизацию отрасли здравоохранения в 2011–2012 годах, проведенного Счетной палатой, показали, что субъектами Российской Федерации многократно вносились изменения в региональные программы модернизации здравоохранения, что отражалось на качестве и сроках их исполнения.

Всеми субъектами Российской Федерации реализация мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения осуществлена не в полном объеме и с несоблюдением сроков, установленных сетевыми графиками, вследствие чего, в 2011 году на реализацию региональных программ израсходовано 177,2 млрд. рублей, из них средств бюджета ФОМС – 101,5 млрд. рублей, или 53,3 % запланированных средств (190,4 млрд. рублей).

Минздравсоцразвития России в 2011 году не проводилась модернизация федеральных государственных учреждений, так как не были разработаны соответствующие программы.

Мероприятиями региональных программ модернизации здравоохранения по внедрению стандартов медицинской помощи были охвачены не все медицинские учреждения субъектов Российской Федерации, а следовательно, и не все врачи, оказывающие медицинскую помощь, так как внедрение указанных стандартов осуществлялось регионами только в тех учреждениях здравоохранения, которые имели лицензию на соответствующие виды медицинской помощи.

В рамках действовавшего в 2011 году законодательства муниципальные медицинские организации имели лицензии на первичную медико-санитарную помощь. Стандарты медицинской помощи, утвержденные

Минздравсоцразвития России, отнесены к специализированной медицинской помощи.

В связи с этим рост заработной платы затронул только часть медработников, в том числе и осуществляющих медицинскую деятельность в одном учреждении здравоохранения, что создает риски миграции кадров между учреждениями, диспропорции кадрового обеспечения, роста числа жалоб как со стороны населения, так и со стороны медицинских работников, роста числа обратившихся в учреждения, где внедряются стандарты медицинской помощи.

Неравномерность внедрения стандартов на территории региона может привести к снижению качества оказания медицинской помощи.

В программах модернизации здравоохранения особая роль отводится сельскому здравоохранению. Регионы взяли обязательства по дополнительному открытию врачебных амбулаторий, отделений общеврачебной практики, фельдшерско-акушерских и фельдшерских пунктов, согласно нормативам.

В течение 2011 года было открыто 38 фельдшерских и 75 фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП). Девять регионов создали комплексную инфраструктуру (Республика Мордовия, Краснодарский и Ставропольский края, Брянская, Воронежская, Ивановская, Пензенская, Ростовская и Томская области). В более крупных населенных пунктах в 2011 году были открыты 223 офиса общей практики и 163 врачебных амбулатории.

Вместе с тем в Кабардино-Балкарской Республике, Забайкальском крае, Калужской и Иркутской областях, взявших на себя обязательства по открытию ФАПов, не открыто ни одного.

Результаты проведенного Спецсвязью ФСО России социологического опроса по реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации в январе 2013 года, показали, что более половины опрошенных респондентов не удовлетворены доступностью медицинской помощи.

1.5.7.3. Формирование расходов федерального бюджета по приоритетным направлениям, связанным с адресным решением социальных проблем, предусматривает, в том числе, исполнение законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций в сфере социальной защиты населения, обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Государство финансирует социальную сферу в форме межбюджетных трансфертов. Общая доля межбюджетных трансфертов социальной сферы в объеме ВВП в 2012 году снижена по сравнению с 2010 годом (в 2010 году она составила – 6,9 %, в 2012 году – 5,5 %).

Аналогичная тенденция снижения прослеживается также и по показателю доли межбюджетных трансфертов социальной сферы в общих расходах федерального бюджета (в 2010 году она составила – 30,6 %, в 2012 году – 26 %).

Снижение в 2012 году доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на расходы социального характера субъектам Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета, а также в объеме ВВП

напрямую связано с сокращением объема дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, предоставляемой для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов и поддержания региональных программ по снижению напряженности на рынке труда, а также в связи с сокращением количества субсидий и объемов финансовой помощи, предоставляемой в данной форме межбюджетных трансфертов.

В результате реализации мер по совершенствованию демографической политики, системы здравоохранения, социальной поддержке граждан, развитию пенсионной системы произошло улучшение демографических показателей. В 2011 году был отмечен рост численности населения на 165 тыс. человек по сравнению с 2010 годом, показателей рождаемости (в 79 субъектах Российской Федерации), снижения смертности (в 70 субъектах Российской Федерации), ожидаемая продолжительность жизни в период 2006 – 2011 годы увеличилась с 65,3 лет до 70,3 лет.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации» поручено обеспечить повышение к 2018 году суммарного коэффициента рождаемости до 1,753; ожидаемой продолжительности жизни в Российской Федерации к 2018 году до 74 лет.

Реализация в субъектах Российской Федерации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, способствовала улучшению экономической ситуации в реальном секторе, отдельные предприятия вышли из режима неполной занятости. Среднегодовая численность безработных граждан не достигала прогнозируемого уровня в 2010 году в 2,2 млн. человек и составила 1,89 млн. человек, в 2011 году не достигла прогнозируемого уровня в 1,85 млн. человек и составила 1,44 млн. человек.

Вместе с тем, в 2010–2011 годах 18 субъектами Российской Федерации в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса, устанавливающей принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств, израсходованы средства федерального бюджета без достижения заданных результатов на общую сумму 6 611,8 млн. рублей, что составило 11,7 % от общего объема финансирования мероприятий.

1.5.8. В настоящее время **чрезвычайные ситуации** остаются одним из важнейших вызовов стабильному экономическому росту государства в целом и отдельных субъектов Российской Федерации в частности.

1.5.8.1. Годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от чрезвычайных ситуаций составляет 1,5 – 2 % ВВП (от 675 до 900 млрд. рублей). Чрезвычайные ситуации федерального и регионального характера существенно ограничивают социально-экономическое развитие большинства регионов.

За 2012 год произошло 228 техногенных чрезвычайных ситуаций, или на 23,2 % больше, чем в 2011 году. Это обусловлено, в основном, ростом количества ДТП с тяжелыми последствиями.

В 2012 году МЧС России зафиксировано 148 природных чрезвычайных ситуаций (в 2011 году – 65, 2010 году – 118).

Наибольшее количество чрезвычайных ситуаций за 2010 и 2011 годы произошло в Приволжском (53 и 54 соответственно), Сибирском (61 и 52 соответственно) и Южном (109 и 46 соответственно) федеральных округах.

Проблема снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера носит характер первостепенной важности, и ее решение относится к приоритетной сфере обеспечения национальной безопасности страны.

В соответствии со статьями 84 и 85 Бюджетного кодекса, статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ финансовое обеспечение реализации полномочий Российской Федерации по предупреждению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий предусматривается в расходной части федерального бюджета, а вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и ликвидации их последствий, относящиеся к предметам совместного ведения, решаются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Между МЧС России и высшими органами исполнительной власти всех субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 6 статьи 1 и статьей 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ заключены и утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации в 2011 году Соглашения о взаимной передаче осуществления части полномочий (далее – Соглашения) в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществлению поиска и спасания людей на водных объектах.

В рамках заключенных соглашений Ростовская и Челябинская области предусмотрели в областных законах о бюджете на соответствующий финансовый год субсидии федеральному бюджету, объемы которых составили в 2011 году в Ростовской области 87,6 млн. рублей и Челябинской области – 18,6 млн. рублей и в 2012 году – 56,7 млн. рублей и 1,8 млн. рублей соответственно.

Субсидии, предоставляемые федеральному бюджету, направляются на материально-техническое оснащение подразделений федеральной противопожарной службы и других подразделений МЧС России, дислоцированных в субъектах Российской Федерации, в том числе и путем передачи материально-технических ресурсов в собственность или безвозмездное пользование.

1.5.8.2. В соответствии с ФЦП «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» в 2011–2012 годах бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись субсидии в целях оказания финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации по реализации долгосрочных региональных и (или)

муниципальных целевых программ, предусматривающих мероприятия по созданию инфраструктуры, необходимой для обеспечения условий безопасной жизнедеятельности населения на радиоактивно загрязненных территориях.

Субъектами Российской Федерации, участвующими в реализации программных мероприятий на условиях софинансирования (Алтайский край, Брянская, Калужская, Курганская, Орловская, Тульская и Челябинская области), разработаны и утверждены долгосрочные региональные целевые программы.

Эффективность использования субсидий, перечисленных бюджетам других регионов, была существенно снижена в 2011 – 2012 годах по ряду причин.

Соглашения МЧС России с субъектами Российской Федерации в 2011 году были заключены после утверждения ФЦП, то есть только в III квартале 2011 года. В результате поступившие в бюджеты субъектов Российской Федерации средства федерального бюджета в сумме 178,7 млн. рублей, или 78,7 % общего объема субсидий, на 1 октября 2011 года не были израсходованы, что привело к неэффективному освоению средств при строительстве объектов газо- и водоснабжения в осенне-зимний период.

Рядом субъектов Российской Федерации нарушены обязательства по софинансированию мероприятий ФЦП.

В 2011 году Тульской областью своевременно не были внесены изменения в долгосрочную региональную программу по перераспределению средств областного бюджета, высвободившихся в результате проведения аукционов на другие объекты, в результате чего программные мероприятия в 2011 году были профинансированы из бюджетов субъектов Российской Федерации на 93,9 %.

В 2012 году уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации был снижен на 5,7 % из-за не выполнения условий соглашений по софинансированию программных мероприятий Калужской областью на 22,4 млн. рублей, Тульской областью – на 5,6 млн. рублей и Курганской областью – на 8,9 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2013 года не освоены выделенные субсидии Калужской, Орловской и Тульской областями. В 2012 году в ходе реализации программы сохранялся длительный процесс согласования объектов строительства в рамках ФЦП, в результате чего соглашения МЧС России с субъектами Российской Федерации о софинансировании капитального строительства были заключены только в мае 2012 года.

На 1 октября 2012 года исполнение по расходам за счет субсидий, перечисленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составило 206,0 млн. рублей, или 49,7 % объема, предусмотренного на 2012 год.

При этом в Калужской области за указанный период исполнение по данным расходам не осуществлялось. В Курганской, Орловской и Тульской областях выделенные субсидии были освоены только на 30 %.

Низкий уровень освоения субсидий может привести к образованию остатков на конец года и свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств.

1.5.9. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов власти местного самоуправления в сфере развития жилищно-коммунального хозяйства отнесены в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 237-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» полномочия по установлению большинства цен (тарифов), в том числе для населения и других потребителей, приравненных к данной категории (электроэнергия, газ, отопление, водоснабжение и водоотведение, сбор и утилизация твердых бытовых отходов), а также по установлению нормативов потребления коммунальных услуг (в случае отсутствия показаний приборов учета).

1.5.9.1. По данным мониторинга изменения тарифов на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства, проводимого Счетной палатой в 2012 году, отмечается, что в 2010 – 2012 годах темпы роста платы за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) значительно превышали средние темпы роста инфляции в целом по стране. Так, в 2010 году при годовой инфляции в размере 8,8 %, индекс роста цен на ЖКУ составил 13 %, в 2011 году – 6,1 % и 11,7 % и в 2012 году – 6,6 % и 9,4 % соответственно.

В начале 2013 года в результате непродуманных действий органов власти отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований произошло резкое повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Основными факторами роста платежей в 2013 году стали непрозрачность формирования затрат на общедомовые нужды, введение сезонного порядка оплаты за услуги теплоснабжения, отсутствие как механизма контроля за определением нормативов потребления, так и законодательно установленного предела роста платы граждан за коммунальные услуги.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства продолжает сохраняться перекрестное субсидирование населения за счет прочих групп потребителей в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, общий объем которого в 2012 году составил 11,0 млрд. рублей, в том числе: в сфере теплоснабжения – 7,0 млрд. рублей, водоснабжения – 1,9 млрд. рублей, водоотведения и очистки сточных вод – 2,1 млрд. рублей. Общий объем перекрестного субсидирования по сравнению с 2011 годом увеличился более чем в 2 раза.

Несмотря на то, что рост цен (тарифов) на электрическую, тепловую энергию и жилищно-коммунальные услуги в 2010 – 2012 годах находился в рамках, определенных прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации, цены на энергоносители растут опережающими инфляцию темпами, что вызывает наиболее болезненные для населения последствия в виде соответствующего роста тарифов на услуги ЖКХ.

Отсутствие ясных методик ценообразования в ЖКХ и обоснования роста тарифов на его услуги оставляет возможности для произвольного определения уровня тарифов и снижает доверие к ценовой политике в сфере ЖКХ.

В целях смягчения социально-экономических последствий от постоянного роста цен (тарифов) на ЖКУ Правительством Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» разработан комплекс мер, направленных на переход к установлению социальной нормы потребления коммунальных ресурсов для различных категорий граждан, в том числе и для одиноких пенсионеров, проживающих в квартире не менее 10 лет.

1.5.9.2. На начало 2012 года по данным Росстата жилищный фонд в Российской Федерации составил 3 288,1 млн. кв. метров общей площади.

Общая площадь жилых помещений, приходящаяся на одного человека, в 2011 году в среднем по Российской Федерации составила 23 кв.м, в 40 регионах его значение ниже среднероссийского показателя, в Республике Тыва – самое низкое (13,1 кв.м).

Общее состояние жилищного фонда и коммунальных систем в Российской Федерации характеризуется высокой степенью износа основных фондов.

На начало 2012 года 119,8 млн. квадратных метров жилищного фонда имели степень износа свыше 66 %. В ветхом и аварийном состоянии находилось 98,9 млн. квадратных метров, или 3 % общей площади жилья, в том числе: в Республике Ингушетия – 20,3 %, Республике Тыва – 18,9 %, Республике Дагестан – 18 %, Республике Саха (Якутия) – 13,6 %, Магаданской области – 11,2 %, Ямало-Ненецком автономном округе – 9,9 %, Республике Коми – 9,5 %, Астраханской области – 9,4 %, Сахалинской области – 9,3 % и Амурской области – 8,8 %.

В среднем по Российской Федерации доля комплексно благоустроенного жилья (оборудованного одновременно водопроводом, канализацией, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами) составляет 61,9 %, водопроводом обеспечено 78,1 %, канализацией – 74,1 %, горячим водоснабжением – 65,3 % общей площади жилищного фонда.

Более 50 % основных фондов коммунального хозяйства отслужило установленный нормативный срок. В аварийном состоянии находятся более 30 % всех существующих сооружений канализации.

Сложившаяся в жилищно-коммунальном комплексе система хозяйствования в совокупности со значительным износом основных фондов способствует сохранению высокой степени аварийности. Только в 2011 году по Российской Федерации было ликвидировано более 202 тыс. аварий на объектах тепло- и водоснабжения.

Реализация утвержденных инвестиционных программ организаций коммунального комплекса в 2010 – 2012 годах осуществлялась недостаточными темпами. Из предусмотренного программами объема средств (427 077,6 млн.

рублей) профинансировано только 53,4 %, кассовые расходы составили 41,5 %. Плановые показатели региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов выполнены не в полном объеме. По состоянию на 1 января 2013 года отремонтировано 96 535 домов (99,4 % запланированного программами). В 23 субъектах Российской Федерации не обеспечен ремонт 571 многоквартирного дома.

Региональные адресные программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда выполнены на 74,9 %. В виду постоянного нарушения сроков, в 2008 – 2012 годах программы многократно корректировались. В результате не обеспечено расселение 4 443 аварийных домов, в которых проживает более 70 тыс. человек.

Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверок в Воронежской, Вологодской, Ивановской, Липецкой, Псковской, Тульской областях, Ненецком автономном округе и в государственной корпорации – Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства выявлены нарушения при расходовании средств в сумме 9 123,6 млн. рублей.

По результатам контрольных мероприятий, представленным контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, общий объем средств, израсходованных с нарушениями, составил 18 981,7 млн. рублей.

1.5.10. В Федеральном законе от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ по разделу «Общегосударственные вопросы» предусмотрены средства в виде субвенций на исполнение полномочий Российской Федерации по составлению (изменению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации и по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – регистрации актов гражданского состояния.

Полномочия Российской Федерации по осуществлению государственной регистрации актов гражданского состояния, по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния регламентированы Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния». В 2012 году указанные полномочия переданы 82 субъектам Российской Федерации.

Так, в целом по Российской Федерации в 2012 году государственную регистрацию актов гражданского состояния осуществляло 8 354 органа, из них органов ЗАГС – 2 641, органов местного самоуправления сельских поселений – 5 713.

Объем бюджетных ассигнований, предусмотренный Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ на 2012 год на государственную регистрацию актов гражданского состояния в форме субвенций, утвержден в сумме 6 493,5 млн. рублей, исполнение составило 6 464,8 млн. рублей, или 99,6 % утвержденных бюджетных ассигнований.

Минюстом России контроль за расходованием субвенций осуществлялся только на уровне отчетных данных финансовых органов субъектов Российской Федерации. Фактическое использование субвенций территориальными органами ЗАГС не проверялось.

При проведении в 2011 году контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных Министерству юстиции Российской Федерации в 2009 и 2010 годах на государственную регистрацию актов гражданского состояния» выявлено, что не установлен порядок определения среднего норматива финансовых затрат (в расчете на одно юридически значимое действие) на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния для субъекта Российской Федерации, отсутствует единый подход по учету количества иных юридически значимых действий, совершенных органами, уполномоченными производить государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Порядок и сроки составления списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации определены Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ на 2012 год на финансирование переданных на региональный и муниципальный уровни полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации предусмотрены средства в виде субвенций в сумме 185,6 млн. рублей, исполнение по расходам составило 183,4 млн. рублей (98,8 %).

Контроль за обеспечением исполнения переданных расходных полномочий осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

1.5.11. Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрено делегирование полномочий Российской Федерации на осуществление **воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты**, финансовое обеспечение которых осуществляется в виде субвенций субъектам Российской Федерации.

Потребность в бюджетных средствах на предоставление указанных субвенций определяется с учетом расходов на заработную плату работников, осуществляющих первичный воинский учет, и их материально-техническое обеспечение.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ Минобороны России на 2012 год были утверждены субвенции на осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, в объеме 2 337,4 млн. рублей, которые распределены 80 субъектам Российской Федерации, исполнение составило 2 327,5 млн. рублей, или 99,6 % утвержденного объема.

Основной причиной неисполнения является перечисление субъектами Российской Федерации предусмотренных субвенций муниципальным образованиям не в полном объеме.

Отмечены факты резервирования субъектами Российской Федерации части поступивших средств (до 5%). По данным отчетности на 1 октября 2012 года остатки средств варьируются от 20% до 50%. При этом муниципальные образования отмечают нехватку средств на обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи и расходными материалами.

1.5.12. В рамках нового этапа военной реформы, проводится оптимизация бюджетных расходов Минобороны России в ходе централизации выплат военнослужащим денежного довольствия и расчетов по налогу на доходы физических лиц с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

В 2012 году Минобороны России проводилась работа по поэтапному зачислению военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в воинских частях, дислоцированных на территориях 80 субъектов Российской Федерации, на денежное довольствие в федеральное казенное учреждение «Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации» (далее – ЕРЦ), расположенный в г. Москве.

По состоянию на 1 октября 2012 года количество воинских частей и учреждений, военнослужащие которых получают денежное довольствие через ЕРЦ, составило 3 758, на 1 января 2013 года – 4 576. Доля нецентрализованных расчетов по выплате денежного довольствия (минуя ЕРЦ) составляет 27,2% общих расходов Минобороны России на эти цели.

Минобороны России, являясь налоговым агентом в отношении доходов, выплачиваемых военнослужащим, в соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 26 Налогового кодекса вправе участвовать в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, через уполномоченного представителя – ЕРЦ.

Согласно Положению, утвержденному Министром обороны Российской Федерации 21 октября 2011 года, ЕРЦ обязан осуществлять своевременное удержание НДФЛ из денежного довольствия военнослужащих и проведение расчетов с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по месту дислокации воинских частей в соответствии с действующим законодательством.

По информации Минобороны России, в 2012 году ЕРЦ провел с территориальными налоговыми органами совместную сверку расчетов по налогам по состоянию на 1 июля 2012 года. В результате проведенной работы по состоянию на 1 ноября 2012 года выявленные расхождения по уплате НДФЛ по всем административно-территориальным образованиям Российской Федерации были урегулированы.

Всего за 2012 год ЕРЦ перечислил НДФЛ, удержанный из денежного довольствия военнослужащих, 882 муниципальным образованиям 80 субъектов Российской Федерации (включая г. Москву) на общую сумму 29 282,8 млн. рублей. По прогнозу Минобороны России, в 2013 году сумма перечисленного НДФЛ составит 29 319,0 млн. рублей.

В соответствии с представленными Минобороны России сведениями по состоянию на 1 января 2013 года текущая кредиторская задолженность ЕРЦ по уплате НДФЛ в бюджетную систему Российской Федерации составляла 1 302,9 млн. рублей, просроченная задолженность на указанную дату отсутствовала.

1.5.13. Состояние государственного долга субъектов Российской Федерации

В целом за шестилетний период объем государственного долга субъектов Российской Федерации увеличился почти в 3 раза, свидетельствуя о возрастающем влиянии долгового финансирования при формировании региональных бюджетов. При этом максимальный рост государственного долга субъектов Российской Федерации – более чем на 48 % пришелся на кризисный 2009 год, минимальный – менее 7 % на 2011 год.

В 2012 году объем государственного долга субъектов Российской Федерации увеличился на 182,3 млрд. рублей, или на 15,5 %, и по состоянию на 1 января 2013 года составил 1 355,1 млрд. рублей.

Из общего объема государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года более 31,3% приходилось на долговые обязательства 5 регионов: Республика Татарстан – 85,9 млрд. рублей, Краснодарский край – 73,9 млрд. рублей, Нижегородская область – 45,8 млрд. рублей, Саратовская область – 37,9 млрд. рублей и г. Москва – 188,4 млрд. рублей.

В 2012 году наибольшее увеличение объема государственного долга отмечено в Республике Ингушетия (в 15,9 раза), Ямало-Ненецком автономном округе (в 6,6 раза), Республике Тыва (в 3 раза), г. Санкт-Петербурге (в 2,5 раза), Мурманской области (в 2,3 раза) и Чукотском автономном округе (в 2,1 раза).

Снижены объемы государственных долговых обязательств в Ханты-Мансийском автономной округе – Югре – на 60,4 %, Иркутской области – на 42,3 %, Тюменской области – на 32 %, г. Москве – на 19,5 %. Отсутствуют государственные долговые обязательства у Ненецкого автономного округа.

В 2011 году основную долю в объеме долговых обязательств регионов составляли бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (35,8 %) и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации (29,3 %). В 2012 году доля указанных долговых обязательств несколько сократилась (до 31,5 % и 27,6 %), при этом увеличилась доля кредитов от кредитных организаций до 32,6 %.

В соответствии с положениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 годы планируется сокращать объемы бюджетных кредитов регионам со 130,0 млрд. рублей в 2012 году до 70,0 млрд. рублей в 2015 году.

Стоимость рыночных заимствований для субъектов Российской Федерации является существенной и обуславливает в дальнейшем возникновение значительных расходов по обслуживанию долговых

обязательств. Например, в 2009 году коммерческими банками с отдельными регионами заключались соглашения о предоставлении кредитов по ставкам, превышающим 23 % годовых.

При этом стоимость бюджетных кредитов, в основном, находилась на уровне 6 % годовых.

В течение последних 5 лет имела место тенденция сокращения удельного веса государственных гарантий субъектов Российской Федерации в общем объеме региональных долговых обязательств с 21,3 % до 8,2 %.

Вместе с тем использование гарантийной поддержки по проектам, направленным на развитие регионов, как показали результаты контрольных мероприятий Счетной палаты, оправдано и способно дать положительный эффект.

При этом могут возникнуть существенные риски из-за отсутствия в региональных бюджетах необходимых средств для расчета по гарантиям и в настоящее время они наиболее существенны в субъектах Российской Федерации, где реализуются проекты на основе государственно-частного партнерства и концессионных соглашений.

Как показали проведенные Счетной палатой контрольные мероприятия, заключаемые субъектами Российской Федерации соглашения с инвесторами предусматривают, в частности, возможность внесения изменений в региональное законодательство для исполнения обязательств регионов в случаях, оговоренных соответствующими соглашениями с инвесторами, в том числе и в случае расторжения соглашений, обуславливающих необходимость выплаты определенной компенсации, которая может составлять до 100 % объема затрат инвестора.

Однако произвести точный расчет данных обязательств не представляется возможным в виду их значительного объема, а их включение в состав государственного долга существенно ухудшает показатели долговой устойчивости и может привести к нарушениям предельных показателей, характеризующих уровень долговой нагрузки регионов, установленных Бюджетным кодексом.

Таким образом, при гарантировании регионами проведения расчетов в составе региональных долгов нередко такие обязательства не учитываются и средства для компенсации не резервируются.

Отсутствие четкого законодательного регулирования создает риски бюджетной и долговой устойчивости как для бюджетов субъектов Российской Федерации, участвующих в инвестиционных проектах на основе государственно-частного партнерства, так и для федерального бюджета.

Анализ выполнения требований ограничений, установленных статьей 130 Бюджетного кодекса в части заимствований и объема долга субъекта Российской Федерации, показал, что данные ограничения в основном исполнялись.

Вместе с тем в 4 субъектах Российской Федерации накопленный долг превышает установленные законодательством ограничения, а общая сумма задолженности еще 5 регионов приближается к ним. На долю обязательств

указанных девяти «проблемных» заемщиков приходится более 17 % общего объема государственного долга регионов, в структуре их долга преобладают обязательства по бюджетным кредитам.

Несоблюдение установленных ограничений выявлено в г. Москве. В 2010 году был превышен показатель «Отношение объема заимствований субъекта Российской Федерации к объему средств, направляемых в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств города» (статья 106 Бюджетного кодекса), который составил 291,2 % против установленного ограничения в 100 %. В Омской области данное ограничение было превышено на 2,95 процентного пункта по итогам исполнения бюджета за 2009 год.

В настоящее время только два региона (Республика Башкортостан и г. Москва) имеют долговые обязательства в иностранной валюте (перед иностранными банками-кредиторами).

Возможность заимствований в российской валюте у нерезидентов остро ставит вопрос о необходимости введения учета долговых обязательств не только по применяемому в настоящее время признаку валюты, но и по признаку «резидентства». Отсутствие такого учета в будущем может не позволить проведение достаточно полной оценки состояния государственного долга субъектов Российской Федерации с точки зрения экономической безопасности в отношении внешних факторов.

Территориальные банки **Сбербанка России** при совершении обеспечительных операций опираются на различные механизмы государственной поддержки в форме обеспечения исполнения кредитных обязательств заемщиков за счет получения государственных гарантий Российской Федерации, гарантий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

При вышеуказанной форме государственной поддержки Сбербанком России был профинансирован ряд инвестиционных проектов, социально-значимых проектов, реализуемых в рамках программ по строительству жилья экономкласса и строительству жилья на селе.

В соответствии с кредитными договорами органам государственной власти субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года выдано кредитов в объеме 289,6 млрд. рублей (средняя кредитная ставка – 8,4 % годовых), или на 65,7 млрд. рублей (29,4 %) больше, чем в предшествующем периоде. Остаток задолженности по выданным кредитам увеличился на 70,7 млрд. рублей (35,1 %) и составляет 271,9 млрд. рублей.

Цель 2. Проанализировать роль межбюджетных отношений в реализации стратегических приоритетов развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Анализ роли межбюджетных отношений в реализации стратегических приоритетов развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обозначенных в Стратегии экономической безопасности, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, стратегиях и долгосрочных целевых программах

развития экономики, социально-экономического развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации

Основные ориентиры и показатели долгосрочного развития страны, пути и способы их достижения определены в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 31 января 2013 года), Прогнозе долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и других стратегических документах.

Долгосрочные приоритеты и ориентиры развития регионов и федеральных округов конкретизированы в документах стратегического характера, принятых в субъектах Российской Федерации, а также стратегиях развития отраслей и крупных компаний.

Среди целевых показателей – достижение увеличения:

объема инвестиций – не менее чем до 25 % ВВП к 2015 году и до 27 % – к 2018 году;

доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году – в 1,3 раза относительно уровня 2011 года (14 %);

размера реальной заработной платы к 2018 году – в 1,4 – 1,5 раза;

повышение уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 %.

Согласно прогнозу Минэкономразвития России среднегодовые темпы прироста ВВП должны достигать в период 2011–2020 годов по форсированному варианту – 4,8 % (2011–2015 годы) и 6,6 % (2016–2020 годы); инвестиций в основной капитал – 9,5 % и 11,6 % соответственно.

Краткосрочные и среднесрочные параметры развития определены в Федеральном законе от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

Анализ установленных параметров показывает сохранение в реальном секторе экономики в среднесрочной перспективе угроз экономической безопасности по таким показателям как среднегодовые темпы прироста ВРП, удельный вес инвестиций в основной капитал в объеме ВРП.

В Стратегии национальной безопасности отмечено, что угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией в уровнях развития субъектов Российской Федерации, предотвращаются путем проведения рациональной государственной региональной политики, направленной на улучшение координации деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества.

Основными направлениями бюджетной политики на 2013 – 2015 годы в числе важнейших целей определены укрепление макроэкономической

стабильности и обеспечение бюджетной устойчивости, разработка и реализация нового этапа развития межбюджетных отношений.

В Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года подчеркнута необходимость решительного шага в сторону децентрализации развития, новой географии экономического роста и рынка труда, новых отраслей и новых центров промышленности. Все российские регионы без исключения должны стать экономически самостоятельными, что потребует изменения логики межбюджетных отношений.

Роль межбюджетных отношений должна заключаться не только в способствовании выравниванию бюджетных возможностей регионов, но прежде всего, в создании достаточных и действенных стимулов для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Важнейшей мерой в этом направлении должно стать утверждение государственных программ и формирование в соответствии с ними стратегий развития и проектов федерального и региональных бюджетов.

В настоящее время в области регионального развития приняты государственные программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р), и «Региональная политика и федеративные отношения» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р), которые должны стать масштабными проектами в проведении региональной политики и реформировании межбюджетных отношений.

Основным направлением региональной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе должна стать ликвидация **значительной дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности.**

2.1. В период 2013 – 2015 годов планируются меры по укреплению доходного потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации и развития межбюджетных отношений. Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будут расти более быстрыми темпами по сравнению с доходами федерального бюджета (таблица 4).

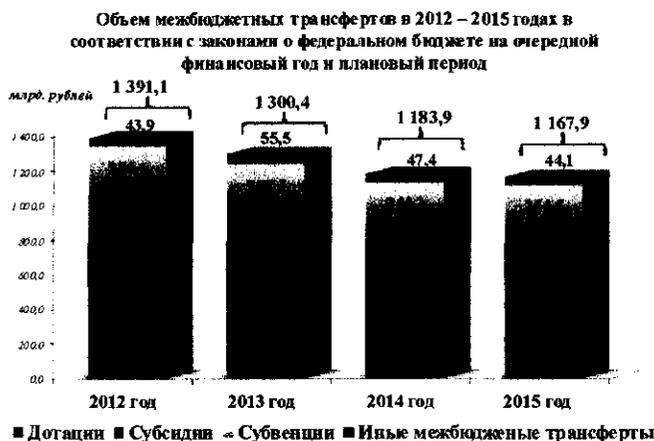
Таблица 4

	Темпы роста, %				
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Доходы федерального бюджета	136,9	113,1	100,1	109,3	111,0
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	116,9	105,5	112,4	108,6	111,4
из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	106,6	98,0	90,3	91,3	98,6

В 2013 – 2015 годах прогнозируется увеличить доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 36 %,

доходы федерального бюджета – на 21,4 %. Планируется дальнейшее сокращение объемов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Региональному развитию будут способствовать средства, предоставляемые в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы. На ее реализацию до 2015 года из федерального бюджета планируется направить более 2,0 трлн. рублей.



Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах бюджетной системы Российской Федерации несколько увеличивается (34,9 % в 2012 году, 36,1 % в 2013 году и 35,3 % в 2015 году).

Опережающие темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации должны быть достигнуты

за счет опережающих темпов роста налоговых и неналоговых доходов регионов. Их доля в общем объеме доходов консолидированных бюджетов регионов должна увеличиться до 89 % в 2015 году (фактически в 2012 году – 79,2 %).

В среднесрочной перспективе (2013 – 2015 годы) объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации планируется ежегодно сокращать (в 2015 году на 19 % по сравнению с 2012 годом). По отношению к ВВП их объем сократится до 1,4 % против 2,3 % в 2012 году, в расходах федерального бюджета они составят 7,5 % против 11,2 % соответственно.

В целях повышения стимулирующей функции межбюджетных трансфертов предусматривается дальнейшее повышение доли дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов (с 35 % в 2012 году до 38-39 % в 2014 – 2015 годах и до 42 % к 2020 году).

Фактором успешного решения проблемы сбалансированности региональных бюджетов является значительное увеличение объемов дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Запланированный на 2013 – 2015 годы объем дотации составит более 480 млрд. рублей и в 1,6 раза превысит фактический предоставленный за предыдущие три года объем. В составе дотации предусматривается ежегодно направлять 10,0 млрд. рублей на стимулирование развития налогового потенциала.

Немаловажное значение имеет предусматриваемая ежегодно, начиная с 2013 года, индексация объемов дотаций, предоставляемых из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности и планируемое сокращение числа предоставляемых субсидий с

консолидацией их в рамках государственных программ. Общее число субсидий к 2020 году должно сократиться до 42 против 100 в 2012 году.

В результате реализации государственных программ в области регионального развития ожидается сокращение числа регионов, в которых расчетная доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) превышает 60 %, к 2015 году до 6 и к 2020 году – до 3-х (в 2012 году – 7 регионов).

Важнейшая роль в достижении поставленных задач отводится определению «точек роста» экономики, ее модернизации, стимулированию инновационной деятельности. В числе новых подходов в этой области – стратегия кластерного развития.

В 2012 году продолжалась работа по поддержке создания и развития инновационных территориальных кластеров, технологических платформ, разработке программ инновационного развития крупных компаний с государственным участием.

Минэкономразвития России проведен конкурсный отбор инновационных территориальных кластеров. Перечень инновационных территориальных кластеров утвержден поручением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2012 г. № ДМ-П8-5060. В число отобранных кластеров входят, в частности, ряд наукоградов и территорий базирования особых экономических зон, закрытых территориальных образований, включая г. Зеленоград, г. Дубна, г. Пущино, г. Обнинск, г. Троицк, г. Саров, г. Железногорск, г. Дмитровград, а также агломерации Санкт-Петербурга, Новосибирска, Нижнего Новгорода, Самары, Томска, Перми, Ульяновска, Нижнекамска, территории в составе Хабаровского и Алтайского краев, Архангельской области, республик Мордовия и Башкортостан.

В федеральном бюджете на 2013 год предусмотрены межбюджетные трансферты на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров (1,3 млрд. рублей), по созданию инновационных культурных центров (0,46 млрд. рублей), на развитие и поддержку социальной инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов (0,58 млрд. рублей), на реализацию перспективных инновационных проектов в агропромышленном комплексе (0,8 млрд. рублей).

В рамках формирования мер государственной поддержки инновационных территориальных кластеров принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 188 «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров».

За период 2010–2012 годов отмечается сокращение объемов исполненных бюджетных назначений за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. В 2009 году предусматривалось направлять за счет средств указанного Фонда 87,9 млрд. рублей, в 2010 году – 54,2 млрд. рублей, в

2011 году – 67,4 млрд. рублей, в 2012 году – 61,7 млрд. рублей. Исполнение в период 2009 – 2012 годов составило 68,3 млрд. рублей, 50,5 млрд. рублей, 47,3 млрд. рублей и 34,5 млрд. рублей соответственно.

В 2010 – 2012 годах оставались, в частности, неосвоенными средства, предусмотренные на строительство железнодорожной линии Кызыл-Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва в объемах 501 млн. рублей, 8 831,2 млн. рублей и 9 188,3 млн. рублей соответственно.

Проверки использования средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, проведенные Счетной палатой в 2011 – 2012 годах, показали, что органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации и инвесторами не соблюдались объемы софинансирования и сроки строительства объектов, установленные паспортами проектов и инвестиционными соглашениями. В результате по состоянию на 1 января 2013 года из 26 проектов со сроком реализации до конца 2012 года, реализованы в полном объеме только 9 проектов. Кроме того, вследствие несоблюдения инвесторами сроков строительства объектов, введенные в эксплуатацию объекты инженерной инфраструктуры, построенные за счет бюджетных средств, по назначению не использовались.

Новым эффективным механизмом финансовой поддержки региональных инициатив по привлечению инвестиций должны стать региональные инвестиционные фонды с участием средств федерального бюджета, которые по своей сути являются аналогом федерального Инвестиционного фонда на уровне субъекта Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 г. № 880 утверждены Правила распределения и предоставления субсидий за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных инвестиционных проектов. Согласно новым правилам с 1 января 2013 года субсидии за счет средств фонда предоставляются при условии создания в субъектах Российской Федерации региональных инвестиционных фондов. Однако принцип оказания поддержки конкретным проектам, соответствующим критериям бюджетной, финансовой и экономической эффективности, приоритетным направлениям развития экономики сохранен.

Существенная роль в модернизации всех отраслей экономики, стимулировании инновационной деятельности и повышении их конкурентоспособности принадлежит механизму софинансирования расходов как в реализации федеральных целевых программ так и в реализации отдельных региональных программ.

Вместе с тем достижение показателей и индикаторов, установленных федеральными целевыми программами, не обеспечивается.

По итогам 2011 года Минрегионом России как государственным заказчиком – координатором 10 ФЦП не обеспечено достижение 90 из 238 показателей и индикаторов (37,8 %), установленных программами. Не осуществлялся на должном уровне контроль за выполнением условий соглашений на предоставление субсидий из федерального бюджета и

использованием регионами средств федерального бюджета. Так, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации не было обеспечено софинансирование мероприятий, предусмотренных соглашениями, на сумму 11,3 млрд. рублей. Санкции, предусмотренные условиями соглашений, в связи с невыполнением регионами принятых обязательств Минрегион России не применял.

Уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации за счет субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов в 2012 году составил от 56 % до 95 %.

Существенные риски снижения активности инвесторов в финансировании тех или иных проектов программ, невыполнения программных мероприятий, предусмотренных за счет внебюджетных источников, возникают из-за нарушения субъектами Российской Федерации обязательств по софинансированию.

В 2011 году на софинансирование мероприятий 46 ФЦП привлечено 915,5 млрд. рублей, или 105,7 % от предусмотренного на 2011 год, в том числе: за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – 130,5 млрд. рублей (101,1 %) и внебюджетных средств – 785 млрд. рублей (106,5 %).

Однако по 18 ФЦП объем привлеченных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также средств внебюджетных источников составил от 50 % до 96 %, по 3 программам средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также средства внебюджетных источников в 2011 году не были привлечены.

За 9 месяцев 2012 года по ФЦП развития Калининградской области на период до 2015 года софинансирование за счет средств субъекта Российской Федерации и местных бюджетов составило – 23,0 % запланированного объема, из внебюджетных источников – 41,3%. По ФЦП «Юг России (2008 – 2013 годы)» – 44,9 % и 23,9 %, по ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации 2009 – 2014 годы» по направлению «капитальные вложения» – 34,9 % и 16,8 % соответственно.

Сохраняется практика ежегодного выделения в конце года межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. По оперативным данным 40,9 % субсидий на реализацию ФЦП направлено субъектам Российской Федерации в декабре 2012 года. При действующем регламентировании проведения конкурсных процедур это приводит к значительным остаткам средств федерального бюджета на счетах субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2013 года подлежит возврату в федеральный бюджет 72,8 млрд. рублей (порядка 8 % поступивших межбюджетных трансфертов за исключением дотаций).

2.1.1. Положительные тенденции роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации более высокими темпами по сравнению с прогнозируемыми, сокращения в них доли межбюджетных

трансфертов из федерального бюджета и увеличения доли налоговых и неналоговых доходов наблюдалась и в предыдущие годы. В 2012 году налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличились по сравнению с 2011 годом на 9,6 % и составили 6 382,4 млрд. рублей. Превышены среднероссийские темпы роста в 46 субъектах Российской Федерации. Их доля в доходах консолидированных бюджетов регионов увеличилась с 76,2 % до 79,2 %.

Однако на этом фоне наблюдалось также и значительное превышение объемов межбюджетных трансфертов над первоначально запланированными объемами, что свидетельствует о высокой степени инерционности в развитии межбюджетных отношений. Так, в 2010 году объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета превысили запланированные почти на 23 %, в 2011 году – на 17 %, в 2012 году – на 13 %.

Не достигнуто ежегодно планируемое сокращение количества субсидий, а также сложилась устойчивая тенденция увеличения первоначально запланированных объемов дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов (в 2010 году – на 23 %, в 2011 году – на 36 %, в 2012 году – на 30,7 %).

2.1.2. При значительном расширении количества полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в период 2009 – 2012 годов сокращены нормативы зачисления в бюджет субъекта Российской Федерации или полностью переданы в федеральный бюджет доходы от таких федеральных налогов и сборов, приносящих значительные доходы регионам, как:

налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (с 2010 года зачисляется в федеральный бюджет в полном объеме);

акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей (норматив 100 % приостановлен с 2011 года до 2014 года и утверждался федеральными законами о федеральном бюджете в 2011 – 2013 годах в размере 70 %, 77 % и 72 % соответственно);

акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 % (с 2012 года снижен норматив со 100 % до 40 %);

государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) в части государственной пошлины за государственную регистрацию транспортных средств и иные юридически значимые действия, связанные с изменениями и выдачей документов на транспортные средства, выдачей регистрационных знаков (с 2012 года полностью зачисляется в федеральный бюджет).

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

регионов от закрепленного на постоянной основе регионального налога от игорного бизнеса.

Потери регионов от принятия указанных решений составили в 2012 году более 230,0 млрд. рублей (для сравнения – это почти 60 % предоставленной субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности).

При этом в ходе формирования проекта федерального бюджета на 2012 год влияние изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации, на доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации оценивалось с положительной суммой в 60,0 млрд. рублей. Согласно оценке Минфина России по итогам 2012 года потери регионов составили около 84 млрд. рублей. В основном это связано с неоправдавшимися расчетами увеличения доходов за счет индексации специфических ставок акцизов по нефтепродуктам (на 182,6 млрд. рублей). Фактически за счет их индексации доходы регионов увеличились на 0,5 млрд. рублей.

За счет ранее принятых мер по увеличению отдельных нормативов зачислений налогов (взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единого сельскохозяйственного налога) в консолидированные бюджеты регионов поступило в 2012 году порядка 45,0 млрд. рублей.

Частично выпадающие доходы компенсируются за счет предоставления регионам из федерального бюджета дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

Сокращение расходов регионов за счет перевода финансирования полиции с регионального на федеральный уровень (по оценке Минфина России порядка 187,0 млрд. рублей) не привело к ожидаемому результату.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 году превысил планируемый на 57 млрд. рублей и фактический уровень 2011 года – на 244,0 млрд. рублей. С дефицитом исполнены бюджеты 67 субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает передачу с муниципального на региональный уровень полномочий по организации предоставления дошкольного образования, что увеличит нагрузку на региональные бюджеты.

По оценке Минфина России в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с изменениями в законодательстве недопоступит в 2013 году 13,6 млрд. рублей.

Вместе с тем в 2014 году будет введено ограничение на зачисляемые в бюджет субъекта Российской Федерации акцизы на нефтепродукты, только производимыми на территории Российской Федерации (потери порядка 1,6 млрд. рублей) и будет зафиксирован в Бюджетном кодексе норматив по ним 72 %.

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов с 2013 года в них зачисляются суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов по нормативу 100 %, сокращены изъятия по

земельному налогу в части участков, предусмотренных для обеспечения обороны, безопасности и таможенной службы, увеличены нормативы зачислений от единого сельскохозяйственного налога, доходов от новой патентной системы налогообложения.

Вместе с тем многие субъекты Российской Федерации выражают обеспокоенность тем, что предусматриваемых мер может оказаться недостаточно для выполнения поставленных стратегических задач, в том числе на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Например, по расчетам Челябинской области на реализацию переданных с 2005 года полномочий с федерального и муниципального уровней региональному бюджету в 2013 году не хватает порядка 26 млрд. рублей.

По расчетам Самарской области средства дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов обеспечивают в 2013 году менее 10 % потребности области на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Всего по состоянию на 1 марта 2013 года по оценке 78 субъектов Российской Федерации на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года потребуется в 2013 году 2,5 трлн. рублей. В консолидированных бюджетах регионов на эти цели предусмотрено 1,2 трлн. рублей, их них за счет средств федерального бюджета – 0,13 трлн. рублей.

Недостающие объемы средств предполагается изыскивать за счет собственных дополнительных доходов регионов, получаемых от оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет повышения эффективности использования имущества, экономии ресурсов, сокращения численности управленческого аппарата, а также привлечения заемных средств. С учетом этого регионы оценивают недостающий объем средств в сумме 0,7 трлн. рублей.

Субъекты Российской Федерации предлагают рассмотреть вопрос закрепления за региональными и местными бюджетами постоянных стабильных источников доходов, в том числе за счет полного или частичного возврата доходов, ранее централизованных в федеральный бюджет. Например, предлагается передать регионам часть налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (Республика Татарстан, Архангельская область), 2 % налога на прибыль организаций (Республика Татарстан, Самарская область, Забайкальский край, Магаданская область), увеличить норматив зачисления в бюджеты регионов по налогу на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) (Забайкальский край, Магаданская область), передать полностью или частично плату за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений (Архангельская, Свердловская области).

В целях определения объемов средств, необходимых для качественного исполнения полномочий, субъекты Российской Федерации считают целесообразным разработать и утвердить стандарты бюджетных услуг и

минимальные нормативы финансовых затрат на их предоставление (Архангельская, Костромская, Сахалинская области) и осуществлять передачу полномочий с одновременной передачей доходных источников (Республика Татарстан, Новгородская область).

В целях предотвращения рисков неисполнения либо неполного исполнения отдельных полномочий требуется тщательный взвешенный подход к предоставлению единой субвенции на реализацию делегированных федеральных полномочий.

2.1.3. Существующие недостатки **нормативной правовой базы** в части, касающейся формирования доходной базы регионов и обеспечения бюджетного процесса, в том числе системы распределения межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации создают риски экономической безопасности. На федеральном уровне требуется постоянный мониторинг и анализ результатов принимаемых решений и изменений в действующее законодательство.

Минфином России постоянно проводится работа по совершенствованию главного инструмента межбюджетных отношений – Методики распределения дотаций, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Так, в целях предупреждения сокращения объемов дотации предусматривается корректировка ее расчета, связанная с учетом в Методике преференций, предоставляемых регионам для привлечения инвестиций.

Вместе с тем регионы отмечают необходимость продолжить указанную работу в части учета дополнительных расходных обязательств регионов, возникающих в результате исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597, прогнозируемых поступлений налога на прибыль в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков.

Активное обсуждение вызвали у субъектов Российской Федерации статьи 58, 137, 138, 139.1 Бюджетного кодекса.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ внесены изменения в Бюджетный кодекс, в частности, по установлению начиная с 1 января 2014 года дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Вместе с тем регионы предлагают продолжить эту работу и предоставить право субъектам Российской Федерации устанавливать дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты по региональным и федеральным налогам и сборам, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (Республика Татарстан, Краснодарский край, Кемеровская, Нижегородская, Сахалинская, Свердловская, Ярославская области).

Субъекты Российской Федерации также обращают внимание на следующее:

возможность возникновения проблемы по зачислению в местные бюджеты не менее 20 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от НДФЛ (статья 58 Бюджетного кодекса) в случае отказа органов местного самоуправления от замены получения дотаций из региональных фондов финансовой поддержки дополнительными нормативами отчислений (Республика Марий Эл, Ставропольский край, Нижегородская область);

необходимость отмены ограничения, установленного статьей 139.1 Бюджетного кодекса (10 % от объема межбюджетных трансфертов без учета субвенций) на предоставление местным бюджетам иных межбюджетных трансфертов из регионального бюджета (Архангельская, Воронежская, Мурманская и Сахалинская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

целесообразность исключения требования к распределению регионального фонда финансовой поддержки поселений, исходя из численности жителей, или исключения права городских округов на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений в связи с тем, что городские округа являются наиболее обеспеченными муниципальными образованиями (Республика Карелия, Вологодская область).

2.1.4. Повышение обоснованности, достоверности и прозрачности расчетов межбюджетных трансфертов – следующее важнейшее направление развития роли межбюджетных отношений как фактора укрепления экономической безопасности.

В этих целях к 2020 году предполагается увеличить долю субсидий, распределяемых федеральными законами о бюджете, с 16 % до 55 %.

Одновременно субъекты Российской Федерации предлагают утверждать на федеральном уровне до начала очередного финансового года единую методику распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и учитывать в ней недостаток собственных средств консолидированных бюджетов регионов для обеспечения их расходных обязательств, включая новые обязательства.

2.1.5. На региональном уровне работа по дополнительной мобилизации налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты заключается в ликвидации убыточности организаций, легализации заработной платы и снижении задолженности по ее выплате, оптимизации налоговых льгот, предоставляемых в соответствии с региональным законодательством и решениями органов местного самоуправления, их систематизации, оценки и актуализации в целях привлечения инвестиций и развития инноваций, активизации и поддержки предпринимательской активности, совершенствовании механизмов налогового администрирования, повышении эффективности управления государственной собственностью.

Во всех регионах разработаны и утверждены планы по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов.

Вместе с тем эти планы в основном предусматривали такие меры, как мониторинг финансово-хозяйственной деятельности, анализ эффективности действующих льгот и меры по их оптимизации, сокращение недоимки по местным налогам (формирование списков недоимщиков и их рассмотрение в рамках образованных комиссий), установление в соответствии с действующим законодательством дифференцированных ставок налога при применении налогоплательщиками упрощенной системы налогообложения, актуализация налогооблагаемой базы по транспортному налогу и увеличение ставок по нему, установление максимальных ставок по земельному налогу, образование и функционирование мобильных офисов для сбора имущественных налогов, актуализация государственного кадастра недвижимости и анализ налогообложения земельных участков и объектов недвижимости.

Такие меры, как открытие новых и расширение действующих производств назвали немногие регионы, в том числе Смоленская область и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

В Смоленской области влияние на рост доходного потенциала и динамику налоговых платежей оказала реализация ряда крупных инвестиционных проектов предприятиями ОАО «Дорогобуж», ФГУП «СПО «Аналитприбор», ООО «Агротрейд», ЗАО «Евродизайн», ОАО «Айсберг», ОАО «Игоревский деревообрабатывающий комбинат» и другими.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре работа по формированию эффективной системы поддержки инвестиционной активности позволила привлечь более 128 млрд. рублей по реализуемым приоритетным инвестиционным проектам в несырьевые сектора экономики, что ведет к созданию почти 5 тысяч новых постоянных рабочих мест. В 2012 году в работу была запущена первая очередь одного из первых нанотехнологических производств России – завода «Полярный кварц», открылся газоперерабатывающий комплекс «Приразломное», на Западно-Салымском месторождении запущен современный завод по переработке попутного газа.

Субъекты Российской Федерации проводят работу по такому приоритетному направлению совершенствования рыночной экономики как развитие сектора отечественного малого и среднего предпринимательства, осуществляя государственную поддержку его развития в рамках принятых региональных долгосрочных целевых программ.

В Российской Федерации на предприятиях малого и среднего бизнеса с учетом внешних совместителей занято более 13 млн. человек, или почти 10 % населения страны. Из общего числа малых и средних предприятий 40,9 % приходится на сферу торговли, 12,1 % – на строительство и 10,4 % – на обрабатывающее производство.

Поддержка малому и среднему бизнесу ориентирована на оказание помощи предприятиям промышленного, производственного сектора, на компании, которые вкладывают средства в модернизацию производства, приобретение нового оборудования, внедрение современных технологий. Применяются такие виды поддержки как финансовая, имущественная, информационная, консультационная.

Поступления налогов в бюджеты всех уровней от предприятий малого и среднего бизнеса в отдельных регионах составляют значительную долю налоговых доходов их консолидированных бюджетов, например в Хабаровском крае – 16,6 %, Смоленской области – 10,6 %.

Вместе с тем развитие сектора отечественного малого и среднего предпринимательства, по оценке субъектов Российской Федерации, также не может компенсировать потребности региональных и местных бюджетов для достижения заданных целевых индикаторов. Мобилизуемые по специальным налоговым режимам поступления составляют в большинстве субъектов Российской Федерации менее 10 % налоговых доходов консолидированных бюджетов.

Факторами, сдерживающими развитие указанного сектора, являются низкая обеспеченность производственными и офисными площадями, проблемы с подключением к объектам инженерной инфраструктуры, низкое качество транспортной инфраструктуры, нехватка квалифицированных кадров, административные барьеры при регистрации, юридическом оформлении, открытии счетов в банках. Острой также остается проблема кредитования предприятий малого бизнеса и низкий уровень доступности субъектов малого предпринимательства к государственным и муниципальным заказам и недостаточное качество предоставляемых ими услуг.

2.1.6. Проверки Счетной палаты показывают, что, несмотря на имеющиеся недостатки и проблемы, решение которых в большей степени зависит от федеральной власти, в самих субъектах Российской Федерации также остаются резервы пополнения консолидированных бюджетов и, прежде всего, за счет **развития региональных экономик**, а также повышения качества финансового менеджмента и налогового администрирования.

2.1.6.1. Задолженность по региональным и местным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года составила 143,2 млрд. рублей, или на 0,3 % больше по сравнению с началом 2012 года. Задолженность составила 14 % совокупной задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации (без учета задолженности по единому социальному налогу). Сократилась задолженность в 47 субъектах Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, входящих в состав Южного и СКФО (за исключением Ставропольского края) задолженность по региональным и местным налогам увеличилась.

Задолженность по уплате налога на прибыль организаций, зачисляемого в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, с учетом пеней и налоговых санкций составила на начало 2013 года 200,4 млрд. рублей и увеличилась за 2012 год на 11,6 %. При этом недоимка увеличилась на 9,1 млрд. рублей, или на 22,1 %. Рост задолженности отмечается в 59 субъектах Российской Федерации. Наиболее значительно она увеличилась в Республике Северная Осетия-Алания – в 3,3 раза, Камчатском крае – в 2,6 раза, Тверской области – в 2,4 раза, Курганской области – в 2,1 раза.

Отсутствие механизма понуждения владельцев недвижимого имущества (включая объекты, длительное время числящиеся в незавершенном строительстве) к оформлению права собственности, недостоверность данных о налогоплательщиках, а также наличие установленных льгот приводят к недопоступлениям по налогу на имущество и земельному налогу. Так, в 2011 году по данным 64 субъектов Российской Федерации, объем выпадающих доходов бюджетов муниципальных образований только по земельному налогу составил 34,7 млрд. рублей.

2.1.6.2. Нарушения, выявленные Счетной палатой в ходе контрольных мероприятий в субъектах Российской Федерации, в основном связаны с несоблюдением правил ведения реестров имущества, отсутствием регистрации прав на переданное в пользование, аренду, доверительное управление на движимое и недвижимое имущество, на объекты незавершенного строительства и с отсутствием долгосрочных договоров аренды зданий и земли.

Так, Министерство имущественных отношений Мурманской области не вело на должном уровне учет государственного имущества области, положение об учете государственного имущества, утвержденное постановлением правительства Мурманской области от 11 июня 2010 г. № 266-ПП, не действовало по причине отсутствия программного обеспечения, разработка которого не завершена. Министерство в 2011 году не обеспечило эффективного управления государственной собственностью. В безвозмездном пользовании находилось имущество на сумму 3 905,6 млн. рублей.

Исполнение договоров аренды свидетельствует о низкой дисциплине арендаторов и недостаточном контроле со стороны администраторов доходов за полнотой и своевременностью производимых платежей. Общая задолженность по договорам аренды имущества, в том числе земельных участков, в проверяемый период составила 323,9 млн. рублей.

В нарушение статей 3 и 4 Закона Мурманской области от 9 ноября 2001 г. № 303-01-ЗМО «Об управлении государственной собственностью Мурманской области» в реестре государственной собственности числятся 17 федеральных учреждений, имеющих на балансе государственное имущество области; отдельный учет казны не осуществляется; в реестре не учтены акции 9 акционерных обществ и имущество 4 государственных унитарных предприятий.

В нарушение Положения об учете объектов государственных унитарных предприятий области и областных государственных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 5 ноября 1998 г. № 1132-ПП, только спустя год после его приобретения зарегистрировано право области на недвижимое имущество на сумму 14,0 млн. рублей.

В Республике Мордовия за 2010 год общая сумма по региональным льготам составила 9,6 % налоговых доходов консолидированного бюджета (12,8 млрд. рублей).

В Республике Коми выпадающие доходы в виде налоговых льгот, предоставленных налогоплательщикам, составили 6,5 млрд. рублей, или 18,8 % общей суммы налоговых доходов, поступивших в 2011 году. Доли выпадающих

доходов в связи с предоставлением льгот, установленных федеральным и региональным законодательствами, практически равны и составляют 50,6 % и 49,4 % соответственно.

Администрацией муниципального образования Сыктывкар не предъявлялись штрафные санкции в сумме 175,8 млн. рублей (расчетно) к ОАО «Коми дорожная компания» за невыполненные работы в установленные сроки по муниципальному контракту на проведение капитального ремонта автомобильных дорог общего пользования. Превышение сроков окончания работ составило 245 дней.

Комитетом по управлению государственным имуществом Кемеровской области в 2011 году не обеспечено выполнение основных стратегических целей ведомственной целевой программы «Управление государственным имуществом Кемеровской области на 2011 – 2013 годы» в части увеличения доходов областного бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью. Задолженность по арендной плате увеличилась по сравнению с 2010 годом на 19,2 % и составила 211,4 млн. рублей. План приватизации государственного имущества на 2011 год выполнен на 83,3 %.

В нарушение статьи 5-1 Закона Кемеровской области от 18 июля 2002 г. № 56-ОЗ «О предоставлении и изъятии земельных участков на территории Кемеровской области» не утвержден порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

В г. Кемерово в нарушение Порядка ведения органами местного самоуправления реестров муниципальной собственности, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 30 августа 2011 г. № 424, не осуществляется учет муниципальных предприятий как имущественных комплексов. В нарушение статьи 264.1 Бюджетного кодекса, приказа Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н в бухгалтерском учете не отражены акции 8 акционерных обществ на общую сумму 113,7 млн. рублей.

Выявлены систематические нарушения отдельных положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Например, проверкой в Республике Бурятия выявлены факты завышения начальной (максимальной) цены контрактов. Так, при размещении заказа на реконструкцию легочного отделения хирургического комплекса республиканской клинической больницы имени Н.А.Семашко в г. Улан-Удэ, в расчете начальной (максимальной) цены к стоимости оборудования в уровне цен 2004 года одновременно применены индексы удорожания стоимости строительства и индексы-дефляторы, в результате начальная цена оборудования необоснованно завышена на 104,5 млн. рублей.

В Псковской области привлечение подрядных организаций в 2009 – 2010 годах для выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных домов (МКД) на общую сумму 189,3 млн. рублей (в Дедовичском районе – 62,7 млн. рублей, Порховском – 72,1 млн. рублей, Пушкиногорском – 54,5 млн. рублей) осуществлялось без проведения конкурсного отбора. В протоколах собраний

собственников жилья МКД, включенных в программы указанных муниципальных образований, без проведения конкурсного отбора проводилось голосование за ту подрядную организацию, которую предложили представители управляющих компаний, что указывает на риски по возникновению коррупциогенных признаков.

2.1.7. В целом неразвитость инфраструктуры, недостаточная привлекательность для инвесторов, отсутствие прогнозируемой тарифной политики основных транспортных перевозчиков, недостаточный уровень сервисного обслуживания при достаточно высокой стоимости услуг, приводит к тому, что имеющиеся в регионах резервы укрепления доходной базы не играют значительной роли в доходах консолидированных бюджетов регионов.

Как показывают результаты экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты, дополнительные доходы, полученные регионами за счет выявления и постановки на учет ранее не учтенных объектов имущества, составляют менее 0,1 % в доходах консолидированных бюджетов регионов, за счет отмены и оптимизации налоговых льгот – менее 1 %, вовлечения в оборот природных ресурсов (заготовка и использование пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений, развитие туризма и санаторно-курортной сферы) – менее 1 %.

Введение местного налога на недвижимость может не дать желаемые результаты в связи с ненадлежащим качеством государственного кадастра недвижимости (по информации регионов 40 – 50 % данных о земельных участках неполные).

Как отмечено в Стратегии национальной безопасности обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста достигается путем развития национальной инновационной системы, повышения производительности труда, освоения новых ресурсных источников, модернизации приоритетных секторов национальной экономики, совершенствования банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Планирование достижения установленных стратегическими документами параметров и показателей, в основном, за счет роста налоговых и неналоговых доходов и дотаций требует обеспечения высокой степени достоверности прогноза их доходов, который в настоящее время во многом не оправдывается.

2.2. Как отмечено в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013 – 2015 годах налоговая система должна быть настроена на улучшение качества инвестиционного климата, повышение предпринимательской активности, совершенствование структуры экономики, повышение ее конкурентоспособности, прежде всего на рынках наукоемкой, высокотехнологичной продукции.

2.2.1. В целях реализации мер, предусматривающих увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в законодательство Российской Федерации внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2013 года.

Прежде всего, изменения коснулись акцизного налогообложения в части индексации ставок акцизов. Так, Федеральным законом от 29 ноября 2012 г.

№ 203-ФЗ «О внесении изменений в статьи 181 и 193 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» увеличены ставки акцизов на 2013 и 2014 годы в отношении отдельных видов топлива и установлены ставки акцизов на 2015 год в размере, превышающим ставки 2014 года. При этом более высокие ставки акцизов установлены на товары с низкой экологической безопасностью, что будет стимулировать производство топлива более высокого класса, а также на товары, употребление которых связано с большим риском для здоровья граждан (алкогольная и табачная продукция) в целях снижения доступности такой продукции для населения, особенно для молодежи.

Указанным федеральным законом к подакцизной продукции отнесено печное топливо. Доходы от уплаты акцизов на печное топливо будут зачисляться в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Внесены изменения в главу 23 «Налог на доходы физических лиц» Налогового кодекса. В частности, дополнен перечень доходов физических лиц, не подлежащих налогообложению, а также расширена возможность получения социальных и имущественных налоговых вычетов при определении налоговой базы по налогу на доходы физических лиц.

Принятые изменения уменьшают налоговую базу по налогу на доходы физических лиц.

В то же время меры налогового стимулирования направлены на поддержку инвестиций и развития человеческого капитала, что предусмотрено основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

Достижение показателей, заданных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мерах по реализации государственной социальной политики», будет способствовать увеличению налоговой базы по налогу на доходы физических лиц.

В целях децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводится работа по поэтапной отмене установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льгот по региональным и местным налогам.

Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» отменены льготы по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, а также сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью. В перечень объектов налогообложения по земельному налогу включены земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, ранее не являющиеся объектом налогообложения по земельному налогу.

Одновременно с этим освобождены от налогообложения вновь вводимые объекты основных средств, относящиеся к движимому имуществу. На частичную компенсацию выпадающих в связи с этим доходов бюджетам

субъектов Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 2465-р направлено 2,8 млрд. рублей (75 % размера дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2012 год).

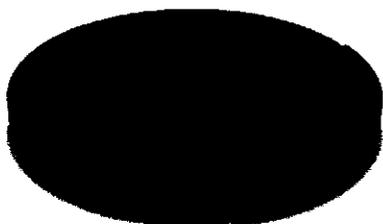
2.2.2. Вместе с тем ряд поставленных задач до настоящего времени не решен. Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству Российской Федерации поручено до 1 декабря 2012 года в рамках работы по повышению бюджетной обеспеченности местных бюджетов принять меры, предусматривающие оптимизацию (сокращение) федеральных льгот по региональным и местным налогам на основе их инвентаризации и анализа эффективности. Основными направлениями налоговой политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов предусмотрена разработка методики оценки эффективности налоговых льгот, учитывающей наряду с выпадающими доходами бюджетной системы Российской Федерации создание благоприятных условий для инвестирования, а также результаты реализации налогоплательщиками полученных преимуществ. Однако до настоящего времени такая методика не разработана.

В числе мер, предусматривающих повышение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, – введение налога на недвижимость. В настоящее время глава Налогового кодекса, устанавливающая налог на недвижимость, не принята.

Сохраняют актуальность вопросы совершенствования налогового администрирования. Основными направлениями налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов предусмотрено внесение изменений в часть первую Налогового кодекса, направленных на предоставление налоговым органам прав на получение дополнительной информации, необходимой для осуществления налогового контроля.

К ослаблению экономической безопасности государства неизменно приводит уклонение от уплаты налогов. Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что сохраняется практика уклонения от налогового учета, уплаты налогов и сборов. Значительные средства не поступают в бюджетную систему Российской Федерации в результате деятельности фирм – «однодневок».

По данным ФНС России, на 1 октября 2012 года насчитывалось 1,4 млн. организаций, не представляющих отчетность в налоговые органы, в том числе у 1,1 млн. организаций числилась задолженность перед федеральным бюджетом по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям, процентам за пользование бюджетными средствами на сумму 237,3 млрд. рублей. Большая часть таких организаций находится в г. Москве (691,4 тыс. организаций, в том числе



■ Доля организаций, представляющих отчетность

■ Доля организаций, не представляющих отчетность

554,8 тыс. организаций, имеющих задолженность) и г. Санкт-Петербурге (109,3 тыс. организаций и 80,2 тыс. организаций соответственно).

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить до конца декабря 2012 года реализацию мер, направленных на повышение прозрачности финансовой деятельности хозяйственных обществ, включая противодействие уклонению от налогообложения в Российской Федерации с помощью офшорных компаний и фирм - «однодневок».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 2250-р утвержден план мероприятий по совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях противодействия уклонению от уплаты налогов.

Реализация мер, направленных на расширение самостоятельности и ответственности регионов, увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет способствовать дальнейшему развитию системы межбюджетных отношений и эффективности бюджетной системы Российской Федерации на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и единства их общих интересов.

2.3. Многочисленные проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), накопленные в течение длительного периода и не решаемые системно, могут привести к серьезным социальным последствиям. Поэтому реализация отдельных направлений развития ЖКХ является важнейшей приоритетной задачей социально-экономического развития страны.

В случае продолжения инерционного сценария развитие коммунальной инфраструктуры будет осуществляться за счет повышения тарифов и средств региональных бюджетов.

В 2011 году на жилищно-коммунальное хозяйство из федерального бюджета направлено 279,8 млрд. рублей (2,2 % в общем объеме федерального бюджета). Однако Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ на 2012 год расходы на ЖКХ по сравнению с 2011 годом сокращены на 26,7 %, на 2013 год – на 69,6 %, на 2014 год – на 78,4 %.

Одними из ключевых задач реформы ЖКХ являются снижение доли государственной (муниципальной) собственности в отрасли и привлечение частных инвестиций, способствующих повышению эффективности работы коммунального комплекса и развитию рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере.

Концессионные соглашения на территориях муниципалитетов, участвующих в программах Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд), заключены только у 2,1 % организаций.

В ряде регионов механизмы повышения эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры путем ее модернизации, бесперебойной поставки коммунальных ресурсов для потребителей не созданы.

Обеспеченность жилищного фонда общедомовыми приборами в муниципальных образованиях Воронежской области составляет от 8 % до 44,3 % необходимой потребности, Забайкальского края – от 7,7 % до 16,3 %, Вологодской области – от 45,5 % до 48,9 %, Приморского края – от 18 % до 85 % потребности.

Результаты контрольных мероприятий, проводимых муниципальными и государственными контрольными органами, свидетельствуют о многочисленных нарушениях в жилищно-коммунальном комплексе и недостаточности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью вовлеченных в эту сферу коммерческих организаций.

Государственной Думой принят Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в соответствии с которым в целях полной ликвидации аварийного жилищного фонда, признанного непригодным для проживания до 1 января 2012 года, действие Фонда продлено до 1 января 2016 года. Предусматривается переселить более 720 тыс. человек, проживающих в аварийном жилье общей площадью около 10,5 млн. кв.м.

Кроме того, федеральный закон устанавливает, что с 2013 года финансовая поддержка за счет средств Фонда субъектам Российской Федерации будет оказываться и на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

При этом данным федеральным законом минимальная доля софинансирования региональных программ из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований увеличена с 20 – 50 % до 35 – 70 % в зависимости от бюджетной обеспеченности регионов.

В настоящее время бюджетные возможности более чем в 50 регионах не позволяют обеспечить вышеназванный уровень софинансирования. Муниципальные образования не заинтересованы в ведении инвестиционной деятельности, так как их налоговая база не увеличивается, а затраты растут.

Таким образом, в период перехода российской экономики к инновационной модели развития, первостепенное значение приобретает улучшение инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, как за счет государственного субсидирования, так и частного финансирования, формирование и развитие системы стандартизации в жилищно-коммунальном комплексе, установление требований к качеству предоставляемых населению жилищно-коммунальных услуг

2.4. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета реализуют механизм стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности на территориях субъектов Российской Федерации, активизируя деятельность регионов в этих направлениях.

2.4.1. В целях развития энергетической инфраструктуры, реализации мероприятий в топливно-энергетическом комплексе, обеспечения энергетической безопасности субъектам Российской Федерации предоставляются межбюджетные трансферты в форме субсидий и иных

межбюджетных трансфертов на реализацию государственной программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2446-р), федеральных целевых программ развития регионов, а также на реализацию инвестиционных проектов и на мероприятия по ликвидации межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике и другие.

В 2012 году Минэнерго России перечислено в бюджеты субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на сумму 14 005,6 млн. рублей.

Анализ использования средств субсидий показывает, что наибольший вес в составе профинансированных за счет федеральных средств мероприятий составили проекты, которые можно отнести к прединвестиционной фазе – созданию реальной картины энергопотребления и подготовки базы данных для прихода инвестора или проведения самостоятельных инвестиций (проведение обязательных энергетических обследований, оснащение приборами учета потребления воды, газа, электрической и тепловой энергии).

Следует отметить крайне низкое освоение перечисленных межбюджетных трансфертов. Так, только по ФЦП, финансируемым Минэнерго России, освоение межбюджетных трансфертов в 2012 году составило 54,8 % выделенных средств.

Проведенный анализ выявил недостатки, связанные с созданием достаточных условий и стимулов для финансирования энергосберегающих проектов со стороны финансовых учреждений (банков, лизинговых компаний). Банки отказываются финансировать проекты в области энергосбережения, считая их высокорискованными.

Данная ситуация создает риски в финансовом обеспечении государственной программы энергосбережения и в достижении ее целей – повысить к 2020 году энергоэффективность экономики на 40 % и достичь экономический эффект в объеме 26,5 трлн. рублей. Механизм реализации внебюджетного финансирования до настоящего времени не начал работать.

Государственная программа Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года» требует актуализации целей и задач с учетом новых концептуальных, законодательных и программных документов в области электроэнергетики, вступления России в ВТО и необходимости повышения инновационной составляющей отечественной продукции в части энергоэффективности.

Региональная нормативная правовая база по вопросам энергосбережения соответствует федеральной только в 23 субъектах Российской Федерации, что создает риски невыполнения указанной государственной программы в ее региональной составляющей.

В настоящее время отсутствует системное решение проблем, связанных с банкротством сбытовых компаний, имеющих статус гарантирующих поставщиков. По экспертным оценкам, долги гарантирующих поставщиков

составляют 55,0 млрд. рублей, что оказывает влияние на рост тарифов и свидетельствует о недостатках государственного регулирования организации структуры обеспечения потребителей электроэнергией.

Технические и технологические мероприятия по энергосбережению проводятся крайне низкими темпами. Состояние основных фондов энергетических организаций не имеет тенденции к улучшению, степень износа оборудования на ряде объектов энергетики достигает 60 – 65 %.

Так, на Смоленской АЭС два турбогенератора с турбинами мощностью 500 МВт введены в строй в декабре 1982 года. При сроке службы 25 лет фактически они отработали 30 лет. На Омской ТЭЦ работают турбогенераторы, введенные в строй в 1956 – 1957 годах при нормативном сроке службы 25 лет. На Саранской ТЭЦ турбогенератор отработал более 45 лет при нормативе 30 лет. Потери электроэнергии в сетях составляют от 10 до 12 %, при этом еще 20 лет назад они составляли не более 2 %.

Сложившаяся ситуация в энергетическом комплексе страны свидетельствует о наличии факторов, которые могут оказать негативное влияние на мобилизационную готовность объектов энергетики, а также создают риски техногенных катастроф.

2.4.2. Основными приоритетами Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, являются:

доступность транспорта для населения в целях достижения приемлемого уровня жизни населения и возможности его сохранения;

сохранение единого экономического пространства и широких межрегиональных экономических отношений.

Для предотвращения негативного развития процессов в сфере транспорта и дорожного хозяйства постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 утверждена ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010 – 2015 годы)».

Объем софинансирования на 2012 год, предусмотренный Программой, за счет средств субъектов Российской Федерации и местных бюджетов составил 4,8 млрд. рублей (исполнено 19,2 млрд. рублей, или почти в 4 раза больше запланированного объема), за счет внебюджетных источников – 381,6 млрд. рублей (исполнено 302 млрд. рублей, или 79,1 %).

С целью предотвращения угроз экономической безопасности субъектов Российской Федерации в части состояния автомобильных дорог и их несоответствия требованиям нормативных документов предусматривается на федеральной дорожной сети завершить к 2014 году переход на финансирование затрат на ремонт и содержание дорог по нормативам, утвержденным Правительством Российской Федерации, что позволит к 2019 году привести в соответствие нормативным требованиям автомобильные дороги федерального значения практически на всем протяжении.

На автомобильных дорогах регионального значения в 2012 году доля затрат на эксплуатационные расходы остается в среднем по субъектам Российской Федерации в размере 26 % нормативной потребности.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что порядок формирования и использования ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации на 2012 и 2013 годы должен предусматривать предоставление субсидий местным бюджетам на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населенных пунктов в размере не менее 5 % общего объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации, на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов также в размере не менее 5 %.

Однако установленные законодательством размеры субсидий муниципальным образованиям в ряде субъектов Российской Федерации не соблюдаются:

на предоставление субсидий местным бюджетам на проектирование и строительство (реконструкцию) автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования – в 44 регионах;

на софинансирование капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог общего пользования населенных пунктов – в 22 регионах;

на софинансирование капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов и проездов к ним в населенных пунктах – в 42 регионах.

При этом в ряде субъектов Российской Федерации, в которых не достигнут вышеуказанный минимальный объем предоставления субсидий муниципальным образованиям, в законах о бюджете предусмотрено предоставление таких субсидий без указания направлений расходования, что снижает результативность использования выделяемых средств и не позволило в 2012 году существенно улучшить состояние муниципальных автомобильных дорог общего пользования и дворовых территорий населенных пунктов.

2.5. Производство продукции сельского хозяйства (во всех категориях хозяйств) в 2011 году составило 3 451,3 млрд. рублей, что на 22,1 % больше, чем в 2010 году. Однако доля продукции сельского хозяйства в ВВП по сравнению с 2010 годом увеличилась всего на 0,5 процентного пункта, составив 6,3 %.

В 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличились на 1 474 тыс. га, или на 2 %, посевные площади сельскохозяйственных культур и составили 76 662 тыс. га. Однако сохраняется угроза потерь значительных площадей плодородных земель из-за воздействий водной и ветровой эрозии (почти четвертая часть сельскохозяйственных угодий, в том числе около 30 % пашни, подвержены водной и ветровой эрозии). Ежегодно в результате несельскохозяйственной деятельности разрушается около 50 тыс. га земель.

Масштабы этих разрушений превышают площадь рекультивируемых сельскохозяйственных угодий. Стабилизация экономической ситуации в

сельском хозяйстве в значительной степени связана с реализацией мероприятий государственной поддержки сельскохозяйственной отрасли.

Так, в 2012 году Правительством Российской Федерации принято решение о выделении регионам в целях оказания помощи сельхозтоваропроизводителям



средств федерального бюджета в сумме 6,0 млрд. рублей в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Указанные средства направлены на закупку и заготовку кормов, необходимых для производства мяса птицы, свинины и сохранения поголовья крупного рогатого скота, а также на обеспечение пострадавших хозяйств семенами и минеральными

удобрениями.

По отдельным группам и видам продовольственных товаров индексы потребительских цен в декабре 2011 года по сравнению с декабрем 2010 года значительно увеличились. Так, цены на говядину (кроме бескостного мяса) увеличились на 21,7 %, рыбу и морепродукты пищевые – на 10,3 %, мясо птицы – на 9,2 %, хлеб и хлебобулочные изделия – на 8,9 %, свинину (кроме бескостного мяса) – на 7,9 %, молоко и молочную продукцию – на 6,3 %.

Увеличение стоимости, а также низкий уровень платежеспособного спроса населения на пищевые продукты является одним из основных рисков достижения показателей направления продовольственной безопасности страны – экономической доступности продовольствия. Несмотря на устойчивую тенденцию увеличения потребления основных продуктов питания на душу населения за период с 2000 по 2010 год, к 2011 году не удалось достичь уровня установленных рекомендуемых объемов потребления пищевых продуктов. Для среднестатистического российского потребителя самыми недоступными продуктами питания являются фрукты и ягоды, овощи, а также рыба и рыбопродукты.

До настоящего времени не удалось достичь одного из основных критериев, определенных Доктриной продовольственной безопасности (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120), заключающегося в увеличении удельного веса отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов.

Сокращение производства отечественной сельскохозяйственной продукции при росте цен на импортные продовольственные товары привели в 2011 году к увеличению импорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, как в физическом, так и в стоимостном выражении. В 2011 году его объем составил 42,5 млрд. долларов США против 36,5 млрд.

долларов США в 2010 году.

В данных условиях остается актуальной задача, поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2012–2014 годы», в части стимулирования инновационного развития страны (включая развитие российской аграрной науки), которое наряду с централизованной государственной поддержкой позволит достичь цели стабилизации и дальнейшего развития агропромышленного комплекса.

Развитие рыболовства и охрана водных биологических ресурсов имеет наибольшее значение для социально-экономического развития прибрежных регионов.

В 2011 году среднедушевое потребление рыбы и рыбной продукции составило 16,6 кг при рациональной норме потребления, рекомендованной Минздравсоцразвития России, 18 – 22 кг в год на 1 человека.

При этом отмечается значительная дифференциация среднедушевого потребления по субъектам Российской Федерации. Так, потребление рыбы и рыбопродукции в прибрежных регионах Дальнего Востока составляет в среднем 26,1 кг (при этом в Сахалинской области – 35,3 кг), а СКФО – 6,9 кг (в Кабардино-Балкарской Республике – 4,7 кг).

2.6. В целях повышения совершенствования отечественной системы общего образования осуществляется реализация проекта по модернизации **региональных систем общего образования**. Проверками Счетной палаты был установлен ряд недоработок и нарушений, требующих принятия мер в целях повышения эффективности реализации проекта и совершенствования отечественной системы общего образования.

Так, несмотря на существенные объемы субсидирования регионов из средств федерального бюджета, реализация проекта не может решить в полной мере все накопившиеся проблемы региональных систем общего образования и обеспечить их полную модернизацию, особенно в дотационных регионах.

Реализуемый проект не соответствует стандартам программно-целевого управления. Разработка комплексов мер осуществляется субъектами Российской Федерации на каждый финансовый год отдельно. Единая федеральная программа модернизации системы общего образования (научно и экономически обоснованная, с взаимоувязанными целями, задачами и перечнями мероприятий) не разработана. Комплексы мер ряда субъектов Российской Федерации на 2011 и 2012 годы не ориентированы в должной мере на стратегический подход к развитию региональных систем общего образования.

Действенный контроль со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за своевременным и эффективным использованием выделенных на реализацию проекта средств федерального бюджета, региональных и муниципальных средств, в том числе в разрезе отдельных мероприятий, на должном уровне обеспечен не был.

Рядом регионов не были достигнуты в 2011 году установленные показатели результативности. Допускалось изменение значений плановых показателей после завершения отчетного периода.

Стратегической целью государственной политики в **сфере физической культуры и спорта** является создание условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, а также условий, способствующих развитию спортивной инфраструктуры, повышению конкурентоспособности российского спорта.

В целях решения проблем в сфере физической культуры и спорта (ухудшение здоровья и физической подготовленности населения; отсутствие эффективной системы детско-юношеского спорта, подготовки резерва для спортивных сборных команд страны и другие) утверждена Стратегия развития физической культуры и спорта в РФ до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. № 1101-р).

Финансирование мероприятий предусмотренных указанной Стратегией, осуществляется за счет средств федерального и региональных бюджетов, а также из внебюджетных источников.

Инструментом реализации задач в области физической культуры и спорта является ФЦП «Развитие физической культуры и спорта Российской Федерации на 2006 – 2015 годы».

2.7. В сфере здравоохранения деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нацелена на сохранение и укрепление здоровья граждан Российской Федерации, увеличение продолжительности их жизни, а также на достижение основных показателей эффективности отрасли здравоохранения, которые требуется обеспечить к 2018 году.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» в субъектах Российской Федерации предусмотрено принятие программ, направленных на повышение квалификации медицинских кадров, проведение оценки уровня их квалификации, поэтапное устранение дефицита медицинских кадров, а также разработка дифференцированных мер социальной поддержки медицинских работников, в первую очередь, наиболее дефицитных специальностей.

Разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 2511-р Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

Объем финансирования указанной программы составляет 30,7 трлн. рублей, из них: 2,7 трлн. рублей – средства федерального бюджета, 10,5 трлн. рублей – средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, 17,1 трлн. рублей – средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

2.8. Важнейшим механизмом привлечения в страну соотечественников является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (с учетом изменений, внесенных Указом

Президента Российской Федерации 14 сентября 2012 г. № 1289) (далее – Государственная программа).

В целях реализации Государственной программы субъекты Российской Федерации разрабатывают региональные программы переселения. В 2012 году указанные программы реализовывались в 40 регионах.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ на реализацию в 2012 году мероприятий, предусмотренных региональными программами переселения, предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 200,0 млн. рублей, бюджетам субъектов Российской Федерации перечислено 194,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2013 года на учете в территориальных органах ФМС России состояли 113 756 участников Государственной программы и членов их семей, из них поставлено на учет в 2012 году 56 874 человек.

Из 82 082 участников Государственной программы и членов их семей трудоспособного возраста трудоустроено 39 606 человек, или 48,3 %. При этом за счет средств федерального бюджета ежемесячное пособие при отсутствии доходов от трудовой деятельности получали 11 017 участников и членов их семей.

Одним из важнейших для переселенцев является вопрос временного жилищного обустройства. Наиболее комплексный подход к решению данного вопроса отмечается в Липецкой и Тамбовской области.

2.9. Одним из инструментов комплексного развития территорий являются документы, направленные на стратегическое планирование, принимаемые как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Основные экономические приоритеты развития южных территорий России заложены в **Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года**, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р (далее – Стратегия).

Указанной Стратегией предусмотрен механизм реализации оптимального сценария развития федерального округа, предусматривающего финансирование приоритетных инвестиционных, социальных проектов и мероприятий.

Переход от политики стабилизации к политике форсированного роста, ключевыми направлениями которой должны стать инвестиции в развитие экономики для постепенного обеспечения самодостаточного характера развития регионов, обусловлен, прежде всего, переходом от нормативного финансирования ключевых социальных расходов регионов, входящих в СКФО, к разработке комплексных программ развития социальной и производственной инфраструктуры со значительной финансовой поддержкой программного характера из федерального бюджета.

В целях привлечения инвестиций на реализацию инвестиционных проектов СКФО предусмотрено предоставление государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, зарегистрированными и осуществляющими свою основную уставную деятельность на территории СКФО, на реализацию инвестиционных проектов.

Правила их предоставления в 2011 – 2012 годах утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2011 г. № 338.

Одной из мер стимулирования развития промышленного производства является интеграция и кооперация промышленных предприятий республик СКФО с ведущими профильными объединениями, корпорациями и холдингами страны. Однако существующие в настоящее время меры поддержки промышленных предприятий не используются хозяйствующими субъектами СКФО в полной мере.

Так, за период 2011 – 2012 годов на предоставление отраслевых субсидий в установленном порядке в Минпромторг России подали заявки только 4 организации СКФО. Ими было получено на поддержку производства и реализацию изделий народных художественных промыслов в 2011 году – 9,9 млн. рублей, по состоянию на 1 декабря 2012 года – 11,6 млн. рублей.

Анализ документов стратегического развития, в том числе **Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2030 года** показал, что в настоящее время не существует действенного механизма согласования интересов стратегических субъектов и партнеров в рамках государственно-частного партнерства региональных стратегий, стратегий федеральных округов и стратегий крупных компаний, в том числе естественных монополий и государственных корпораций как стратегических партнеров органов власти в достижении целей развития.

В указанной Стратегии текущим проблемам и перспективам развития энергетики и теплоснабжения практически не уделяется внимания.

В то же время, уровень тарифов в сфере энергетики и ее состояние в целом, учитывая природно-климатические условия региона, являются одними из определяющих факторов конкурентоспособности экономики и социальной сферы Архангельской области, способных поставить под сомнение достижимость заявленных стратегических целей развития региона, снижают инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность большинства отраслей экономики Архангельской области.

При географической близости к источникам генерации (Мурманская АЭС) и запасам углеводородов (Ненецкий автономный округ) Архангельская область остается фактически изолированной от Единой энергетической системы страны, а выработка тепла и большей части электроэнергии осуществляется местными ТЭЦ, которые до последнего времени использовали в качестве топлива дорогостоящие привозные мазут и уголь.

Выводы

1. Вопросы обеспечения безопасности государства находятся в зоне постоянного внимания руководства страны. Разработаны и утверждены базовые документы (Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и другие), определяющие основные цели и принципы, направления деятельности по обеспечению национальной, в том числе

экономической безопасности. Ориентиры и приоритеты на ближайшую и среднесрочную перспективы обозначены в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Вместе с тем система количественных и качественных параметров (пороговых значений), выход за пределы которых вызывает угрозу экономической безопасности страны в целом и ее регионов, до настоящего времени не утверждена. Необходимость закрепления таких параметров (специфических индикаторов, пороговых значений) отмечалась в постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 86-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

В целях анализа состояния экономической безопасности в настоящей работе в качестве количественных параметров (пороговых значений) использовались показатели, установленные в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, оценки Совета глав государств СНГ и экспертного сообщества.

2. Отсутствие комплексной системы показателей и пороговых значений экономической безопасности в целом по Российской Федерации негативно влияет на качество документов, принимаемых региональными органами государственной власти, в том числе в сфере социально-экономического развития и определения прогнозных показателей на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

3. Проведенный (выборочный) анализ показателей показывает, что в развитии реального сектора экономики подавляющего большинства регионов сложились угрозы их экономической безопасности: по показателю роста ВРП – в 60 регионах, удельного веса инвестиций в основной капитал в объеме ВРП – в 47, удельного веса объема инновационных товаров, работ, услуг в объеме отгруженных товаров, выполненных работ услуг – в 82 субъектах Российской Федерации.

По таким показателям социального развития как доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, уровень безработицы по методологии МОТ, общая площадь жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, почти все регионы находятся в «опасной зоне».

До настоящего времени не удалось достичь одного из основных критериев, определенных Доктриной продовольственной безопасности (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120) – увеличение удельного веса отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов внутреннего рынка соответствующих продуктов.

4. Основные причины складывающихся угроз экономической безопасности страны имеют выраженный региональный характер и заключаются в неравномерности социально-экономического развития регионов.

Две трети суммарного объема собранных на территориях доходов формируют 10 субъектов Российской Федерации, которые производят более 50 % ВРП.

По среднедушевым показателям ВРП, инвестиций в основной капитал, бюджетной обеспеченности (без учета трансфертов), денежным доходам населения более 60 регионов находятся на уровне ниже среднероссийских показателей.

Сбалансированность и самостоятельность 43 субъектов Российской Федерации (по итогам 2012 года) не была бы обеспечена даже при условии зачисления в региональные бюджеты всей суммы доходов, собираемых на соответствующих территориях.

Увеличивается количество субъектов Российской Федерации, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета (с 69 – в 2011 году до 72 в 2012 и 73 в 2013 году).

5. В 2010 – 2012 годах в наращивании доходной базы субъектов Российской Федерации наблюдались некоторые положительные тенденции. В указанный период доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличились на 36 % и составили в 2012 году 8 060,8 млрд. рублей при сокращении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на 3 %.

Вместе с тем доля доходов консолидированных бюджетов регионов в бюджетной системе Российской Федерации сократилась с 41,6 % в 2010 году до 34,9 % в 2012 году, в ВВП – с 14,5 % до 12,9 % соответственно.

В 2011 – 2012 годах темпы роста доходов федерального бюджета (36,9 % и 13,1 % к предыдущему году соответственно) опережали темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (16,9 и 5,5 %).

Ежегодно планируемое сокращение разрыва в среднедушевых бюджетных доходах 10-ти наиболее и 10-ти наименее обеспеченных регионов до 2,5 – 3 раз, исходя из расчета бюджетной обеспеченности как отношение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации к численности проживающего населения, фактически не достигнуто (в 2012 году – 3,9 раза).

6. Одним из важнейших элементов обеспечения экономической безопасности является эффективная налоговая система, способная обеспечить поступление необходимых средств в бюджеты всех уровней.

6.1. Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации более чем на 80 % формируют федеральные налоги и сборы (в основном налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц).

6.2. В числе факторов, оказывающих негативное влияние на поступление доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации:

недостаточная эффективность налогового администрирования. Задолженность по уплате налога на прибыль организаций, зачисляемого в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, с учетом пеней и налоговых санкций по состоянию на 1 января 2013 года составила

200,4 млрд. рублей, задолженность по уплате налога на доходы физических лиц с учетом пеней и налоговых санкций составила 77,0 млрд. рублей. Задолженность по региональным и местным налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям увеличилась на 0,3 % и составила 143,2 млрд. рублей;

налоговые льготы и преференции. Поставленная в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации задача по разработке методики оценки эффективности налоговых льгот не решена. Недопоступление доходов в региональные бюджеты от льгот, установленных федеральным и региональным законодательством, оценивается в сумме порядка 400 млрд. рублей в год;

особый порядок исчисления налога на прибыль организаций консолидированными группами налогоплательщиков, созданными в 2012 году в соответствии с Федеральным законом от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ. Недопоступление налога на прибыль организаций в бюджетную систему Российской Федерации за январь – сентябрь 2012 года в связи с их созданием, по оценке ФНС России, составило порядка 3 млрд. рублей. При этом в 22 субъектах Российской Федерации имело место недопоступление доходов от уплаты налога на прибыль организаций на общую сумму 48,2 млрд. рублей, в 54 субъектах Российской Федерации – рост поступлений указанных доходов на сумму 45,2 млрд. рублей.

7. Продолжающийся процесс централизации средств в федеральном бюджете не способствует развитию регионов, качественному и полному исполнению ими полномочий.

В 2012 году по сравнению с 2010 годом доля средств, поступивших в бюджеты субъектов Российской Федерации в результате перераспределения собранных на территориях доходов, сократилась на 6,8 процентных пункта и составила 48,8 %. Количество субъектов Российской Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более половины собранных средств, увеличилось с 9 до 16.

В результате бюджетная обеспеченность отдельных субъектов Российской Федерации, занимающих высокие позиции по производству ВРП, сокращается и становится ниже среднероссийского уровня (Пермский край, Оренбургская, Самарская и Томская области). На значительно более высокие места по бюджетной обеспеченности перемещаются высокодотационные регионы, в основном входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа.

8. Сохраняется тенденция роста государственного долга субъектов Российской Федерации темпами, превышающими темпы роста экономики. За последние 6 лет его объем увеличился почти в 3 раза, свидетельствуя о возрастающем влиянии долгового финансирования при формировании региональных бюджетов.

В 2012 году государственный долг субъектов Российской Федерации увеличился на 15,5 % и на начало 2013 года составил 1355,1 млрд. рублей. При этом удельный вес бюджетных кредитов и ссуд в общем объеме государственного долга субъектов Российской Федерации снизился с 35,8 % в 2011 году до 31,5 % в 2012 году.

В структуре долговых обязательств увеличиваются рыночные заимствования, стоимость которых для субъектов Российской Федерации является существенной и обуславливает в дальнейшем возникновение значительных расходов по их обслуживанию.

Недостаток собственных возможностей бюджетов большинства регионов негативно сказываются на их сбалансированности. В 2012 году по сравнению с 2011 годом объем дефицита консолидированных бюджетов регионов увеличился в 8 раз и составил 278,6 млрд. рублей.

9. Ожидаемое снижение конкурентоспособности организаций отдельных отраслей народного хозяйства в условиях вступления России в ВТО, необходимость выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, существенные объемы долговых обязательств и увеличение расходов на их обслуживание в условиях дефицита региональных и местных бюджетов ограничивает возможности регионов по их развитию, в том числе на условиях государственно-частного партнерства.

Только на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года по оценке субъектов Российской Федерации в 2013 году недостает порядка 700 млрд. рублей даже при условии получения дополнительных доходов от проводимых мероприятий по укреплению доходной базы бюджетов.

10. Фактором риска в решении задачи модернизации и инновационного развития экономики является уровень износа основных фондов, который составляет в среднем по Российской Федерации 45,7 %, а в 19 регионах превышает 50 %.

Коэффициент обновления основных фондов составляет всего 4 % в год. Удельный вес полностью изношенных основных фондов на начало 2011 года составил 13,5 %, в том числе в 10 регионах – свыше 20 % и еще в 6 регионах – приближается к этому уровню.

При этом доля средств, направляемых на увеличение стоимости основных средств, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов регионов сокращается (с 22,5 % в 2007 году до 13,4 % в 2012 году).

11. Неурегулированность отдельных вопросов действующего законодательства в области тарифообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства создает риски необоснованного роста тарифов и, как следствие, социальной нестабильности в регионах. В 2011 – 2012 годах темпы роста платы за жилищно-коммунальные услуги значительно превышали средние темпы роста инфляции в целом по стране, а также темпы роста цен на продовольственные и промышленные товары. В 2011 году при годовой инфляции в размере 6,1 % индекс роста цен на жилищно-коммунальные услуги составил 11,7 %, в 2012 году – 6,6 % и 9,4 % соответственно.

12. Практика ежегодного выделения в конце года межбюджетных трансфертов из федерального бюджета сохраняется. Субъектам Российской Федерации на реализацию ФЦП в декабре 2012 года направлено 40,9 % субсидий. При действующем регламентировании проведения конкурсных процедур это приводит к значительным остаткам средств федерального бюджета на счетах субъектов Российской Федерации. По состоянию на

1 января 2013 года подлежит возврату в федеральный бюджет порядка 8 % поступивших межбюджетных трансфертов за исключением дотаций.

13. Не обеспечивается достижение показателей и индикаторов, установленных федеральными целевыми программами, в том числе и по причине несоблюдения условий софинансирования со стороны регионов. По итогам 2011 года Минрегионом России как государственным заказчиком-координатором 10 ФЦП не обеспечено достижение 90 из 238 показателей и индикаторов (37,8 %), установленных программами.

14. Взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам разграничения полномочий (обязательств) и их передаче (делегированию) характеризуется достаточно сложной правовой конструкцией. Изначально определенный Конституцией Российской Федерации перечень предметов ведения конкретизировался рядом базовых федеральных законов (от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и другие).

Многочисленные изменения и дополнения в профильные федеральные законы (по отдельным – более 60 изменений), уточнявшие перечни предметов ведения, полномочий и связанных с ними расходных обязательств публично-правовых образований, передача отдельных полномочий с одного уровня управления на другой (например, в сфере регулирования занятости населения, организации опеки и попечительства), отсутствие значимых решений по стабильному финансовому обеспечению передаваемых полномочий в регионы и муниципалитеты не позволяют определить эффективность их осуществления на конкретном уровне публичной власти и не способствуют закреплению ответственности за их ненадлежащую реализацию.

В условиях предельно высокой дифференциации развития регионов с целью полноты осуществления полномочий на конкретном уровне власти, контроля за их исполнением и финансированием назрела необходимость создания Единого реестра полномочий – постоянно обновляемой базы данных по полномочиям всех трех уровней власти (федерального, регионального и местного).

15. При отсутствии официально закрепленного понятия «социальное полномочие» федеральные органы исполнительной власти (Минфин России, Минрегион России, Росстат) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации относят к социальным различные группы полномочий.

По результатам анализа информации, представленной вышеназванными органами исполнительной власти, в период с 2003 года по 2012 год в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами на уровень субъектов Российской Федерации и муниципалитетов было передано 54 социальных (в сфере здравоохранения, образования, культуры и социальной политики) и 26 условно социальных полномочий (транспортное обслуживание населения), а на муниципальный уровень – 26 социальных и 6 условно социальных полномочий.

16. Действующий порядок определения объема бюджетных ассигнований на оказание государственной помощи отдельным категориям граждан по санаторно-курортному лечению и проезда к месту лечения и обратно не позволяет удовлетворить в полном объеме потребность граждан в получении указанной услуги (в 2010 году количество граждан, получивших путевки на санаторно-курортное лечение, составило 42,2 % от общего числа лиц, подавших заявления, в 2011 году менее 50,0 %, по состоянию на 1 октября 2012 года – 30,2 %).

17. Результаты контрольных мероприятий свидетельствуют о потенциальных возможностях регионов, как по увеличению доходной базы, так и по снижению расходов, обусловленных неэффективными управленческими решениями. Практически во всех проверенных субъектах Российской Федерации установлены нарушения и недостатки, связанные с:

неэффективным управлением имуществом и земель, находящихся в собственности регионов и муниципалитетов;

размещением заказов для областных и муниципальных нужд без проведения конкурсных процедур или их проведением с нарушением действующего законодательства, а также отсутствием должных обоснований при формировании заказов на закупку оборудования;

неэффективным использованием бюджетных средств, в том числе по причине использования их без достижения планируемых результатов, а также возвратом в федеральный бюджет неиспользованных в течение финансового года трансфертов;

невыполнением условий софинансирования мероприятий федеральных целевых программ за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, внебюджетных источников;

несоблюдением условий государственных и муниципальных контрактов, в том числе при строительстве объектов, что приводит к удорожанию стоимости строительства, увеличению объемов незавершенного строительства, а также с непредъявлением неустойки и санкций при нарушении условий контрактов.

18. С целью развития в регионах инфраструктуры, способствующей производству и внедрению в производство высокотехнологичных продуктов и инноваций, на условиях совместного финансирования реализуются мероприятия по созданию пилотных инновационных территориальных кластеров и технопарков в сфере высоких технологий.

По результатам проведенной в 9 субъектах Российской Федерации проверки, использование средств федерального бюджета на реализацию мероприятий комплексной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. № 328-р, было оценено как достаточно эффективное только в двух регионах – в Республике Мордовия и Новосибирской области.

19. Чрезвычайные ситуации федерального и регионального характера остаются одним из важнейших вызовов стабильному экономическому росту,

годовой экономический ущерб (прямой и косвенный) от которых оценивается в 1,5-2 % ВВП. Рост количества чрезвычайных ситуаций техногенного характера в 2012 году по сравнению с предыдущим годом составил более 23 %, в основном, по причине увеличения количества ДТП с тяжелыми последствиями.

Между МЧС России и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации заключены соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий, что способствует более эффективному взаимодействию при проведении мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий.

При этом правом передачи отдельных полномочий с регионального на федеральный уровень в соответствии со статьей 138.1 Бюджетного кодекса воспользовались только Челябинская и Ростовская области (на централизованное приобретение и ремонт техники и средств для обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах), на исполнение которых из региональных бюджетов указанных областей в 2011 – 2012 годах перечислены средства в общей сумме 164,7 млн. рублей, что составляет 0,1 % средств, израсходованных субъектами Российской Федерации и муниципальными органами на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданскую оборону и обеспечение пожарной безопасности.

20. Недостаточный уровень развития транспортной системы, состояние автомобильных дорог и дорожной сети оказывают существенное влияние на возможность реализации угроз, обозначенных в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации. Существующие объемные и качественные характеристики транспорта, особенно его инфраструктуры, не позволяют в полной мере и эффективно решать задачи социально-экономического развития и негативно влияют на инвестиционный климат большей части регионов.

Около 30 % общего объема перевозок по автомобильным дорогам федерального значения осуществляется в условиях превышения нормативного уровня загрузки дорожной сети, что приводит к увеличению себестоимости перевозок и снижению безопасности движения.

Не имеют связи с сетью автомобильных дорог по дорогам с твердым покрытием более 46 тыс. населенных пунктов, или 31 % общего числа. На начало 2012 года не отвечали нормативным требованиям 61,5 % протяженности автомобильных дорог федерального значения, 63,6 % общей протяженности региональных автомобильных дорог и 39,6 % дорог местного значения.

Образование системы дорожных фондов в рамках развития межбюджетных отношений привело к увеличению объемов финансирования дорожного хозяйства в регионах Российской Федерации в 1,5 раза и создало предпосылки для развития и приведения в нормативное состояние автомобильных дорог.

21. За период 2010 – 2012 годов отмечается сокращение объемов исполненных бюджетных назначений за счет средств Инвестиционного фонда

Российской Федерации. При увеличении объемов финансирования расходов из Инвестиционного фонда Российской Федерации на 7,5 млрд. рублей исполнение сократилось на 16,0 млрд. рублей. Уровень исполнения бюджетных назначений уменьшился на 37,3 процентных пункта (с 93,1 % до 55,8 %).

22. Нормативная правовая база, регулирующая отношения государственно-частного партнерства, не предусматривает защиту и поддержку интересов государства и регионов в случае возникновения рисков, связанных со срывом ввода в эксплуатацию объектов, принадлежащих инвестору, или с отказом инвестора в дальнейшем от ведения бизнеса на территории региона. Это может привести к утрате вложенных в создание инфраструктуры бюджетных средств.

23. Существующие финансово-экономические механизмы, организационно-правовые формы и структура сети организаций здравоохранения пока не обеспечивают необходимую доступность и качество медицинской помощи, особенно для населения малых городов и сельской местности, снижают эффективность управления ресурсами и сдерживают структурные изменения в отрасли.

Не в полной мере решены проблемы укомплектованности медицинскими кадрами, их неудовлетворительной квалификации, несоответствия предоставляемых объемов медицинской помощи возросшим потребностям населения и современным технологиям оказания медицинской помощи, недостаточного лекарственного обеспечения населения в амбулаторных условиях, неэффективного управления, в том числе отсутствие стратегического планирования и ответственности руководителей всех уровней за достижение результатов.

24. Трансферты из федерального бюджета играют существенную роль и являются действенным инструментом в осуществлении в регионах государственной политики в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта. Основной их объем направляется на условиях софинансирования на развитие и укрепление материально-технической базы учреждений, что способствует качеству и доступности оказываемых населению услуг в приоритетных социальных сферах.

Анализ исполнения бюджетных назначений, предусмотренных в форме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на образование, культуру, физическую культуру и спорт, показал, что в ряде регионов остается низким качество управления бюджетным процессом.

Таким образом, сложившаяся в Российской Федерации модель межбюджетных отношений, не в полной мере способствует развитию экономики регионов и не в полной мере отвечает принципам бюджетного федерализма.

Выраженная централизация доходов (в первую очередь налоговых) приобрела избыточный характер, а значительность объемов перераспределяемых через федеральный бюджет финансовых ресурсов привела к тому, что государственная региональная политика в России может

осуществляться только при наличии мощной системы трансфертов, нацеленной:

на финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности;

на преодоление последствий реализации единой модели формирования доходной базы региональных бюджетов.

В результате наблюдается, с одной стороны, фиксируемое экспертами и статистическим наблюдением замедление развития и темпов роста экономик благополучных регионов (за исключением г. Москвы), с другой – консервирование экономической отсталости ряда «слабых» регионов, дополняемое оказанием ими социальных услуг на минимально установленном уровне (в основном, за счет средств федерального бюджета).

Принятые государственные программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» и «Региональная политика и федеративные отношения» направлены на комплексное развитие и повышение конкурентоспособности экономики субъектов Российской Федерации и должны способствовать сокращению уровня социально-экономической дифференциации регионов.

Предложения (рекомендации)

1. Рассмотреть вопросы по:

разработке и утверждению системы количественных и качественных параметров (пороговых значений) жизни страны, выход за пределы которых вызывает угрозу экономической безопасности Российской Федерации и ее регионов;

созданию Единого реестра полномочий – постоянно обновляемой базы данных по полномочиям всех трех уровней власти (федерального, регионального и местного), а также по разработке и внедрению механизмов мониторинга и оценки эффективности реализации полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления;

разработке комплекса превентивных мер, направленных на сокращение роста объема долговых обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также механизма поддержки из федерального бюджета субъектов Российской Федерации, основанного на предоставлении беспроцентных краткосрочных бюджетных кредитов на покрытие временных кассовых разрывов.

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложения: № 1 Перечень законов и иных нормативных правовых актов, использованных в ходе экспертно-аналитического мероприятия, на 6 л. в 1 экз.

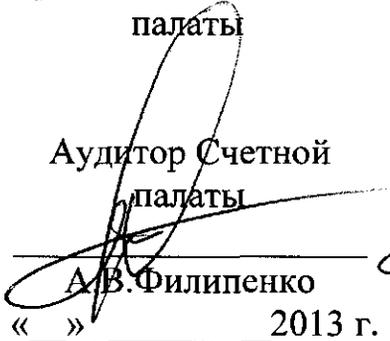
- № 2 Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2012 году, на 10 л. в 1 экз.
- № 3 Сравнение основных социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации с пороговыми значениями показателей экономической безопасности Российской Федерации, на 4 л. в 1 экз.
- № 4 Перечень полномочий (обязательств) социального характера, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации и переданных на уровень субъектов российской Федерации и муниципалитетов в период с 2003 по 2011 год, на 25 л. в 1 экз.

Заместитель
Председателя Счетной
палаты



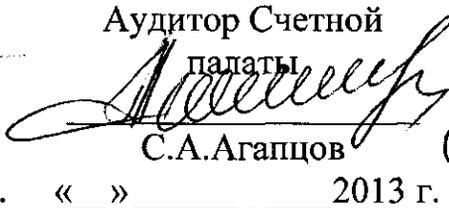
В.П.Горегляд
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



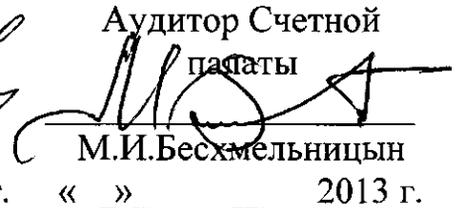
А.В.Филипенко
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



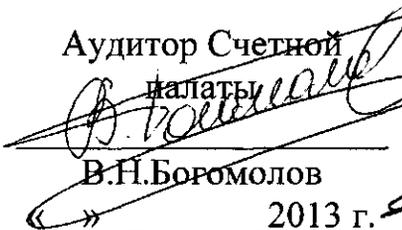
С.А.Агапцов
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



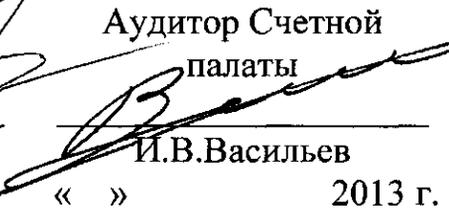
М.И.Бесхмельницын
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



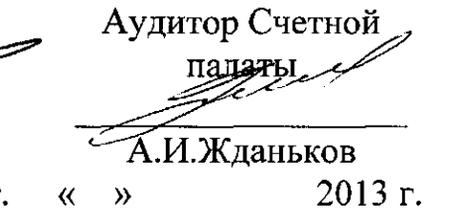
В.Н.Богомолов
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



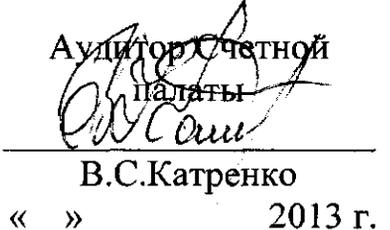
И.В.Васильев
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



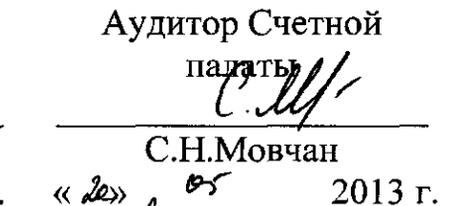
А.И.Жданьков
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



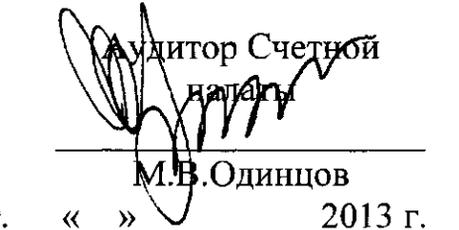
В.С.Катренко
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



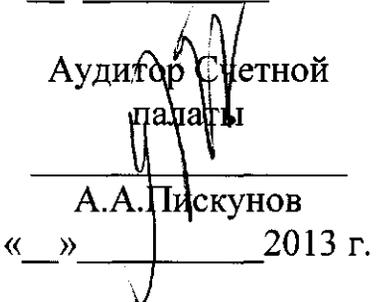
С.Н.Мовчан
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



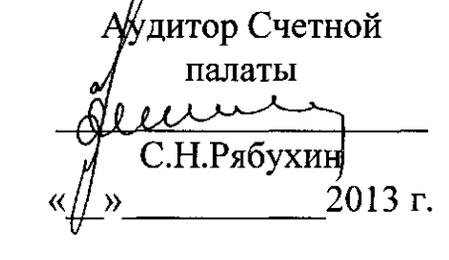
М.В.Одинцов
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



А.А.Пискунов
«__» _____ 2013 г.

Аудитор Счетной
палаты



С.Н.Рябухин
«__» _____ 2013 г.