

Информационно-аналитический материал к «круглому столу» на тему «О проекте концепции повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»

1. Анализ финансового положения бюджетов субъектов Российской Федерации

В последние годы наблюдается устойчивая динамика увеличения расходов региональных бюджетов, что приводит к возникновению их значительного дефицита. Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов за 2000–2015 годы показывает, что последние 8 лет, начиная с 2008 года, расходы превышают доходы, то есть бюджеты исполняются с дефицитом. Самые большие его величины сложились по итогам 2012 года – 278,7 млрд. рублей (3,5% объема доходов), 2013 года – 641,5 млрд. рублей (7,9% объема доходов), 2014 года – 447,6 млрд. рублей (5% объема доходов). Предполагается, что по итогам 2016 года дефицит консолидированных бюджетов субъектов Федерации составит 211,8 млрд. рублей, а также сохранится в 2017-2019 гг¹.

Большинство региональных бюджетов дефицитные. По данным Федерального казначейства, в 2013 году дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 году – 75, в 2015 году – 76. Суммарный объем дефицита бюджетов регионов в 2015 году снизился. В значительной степени это следствие значительного профицита бюджета Москвы (144,4 млрд. рублей в 2015 году). Если сложить объемы дефицита бюджетов всех регионов, имевших дефицит, то он составит 370,5 млрд. рублей. Только самые богатые регионы смогли обеспечить профицит своих бюджетов. У 7 субъектов Российской Федерации дефицит превысил 25% налоговых и неналоговых доходов².

Одна из причин разбалансированности региональных бюджетов - опережающий рост их расходов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с 2000 по 2015 год включительно в номинальном выражении увеличились практически в 10 раз. При этом наблюдается опережающий рост социальных расходов, которые за этот же период времени выросли почти в 15 раз. Доля социальных расходов региональных бюджетов в общих расходах выросла с **39% в 2000 году до почти 62% в 2015 году**. В то же время доля инвестиционных расходов (расходов на капитальные вложения) сократилась с 14,6% в

¹ Составит в 2017-2019 гг. соответственно 183 млрд. рублей, 146,6 млрд. рублей и 104,4 млрд. рублей. Согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, внесенным в Государственную Думу вместе с проектом федерального закона № 15455-7 (Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» одобрен Советом Федерации 14.12.2016 г.).

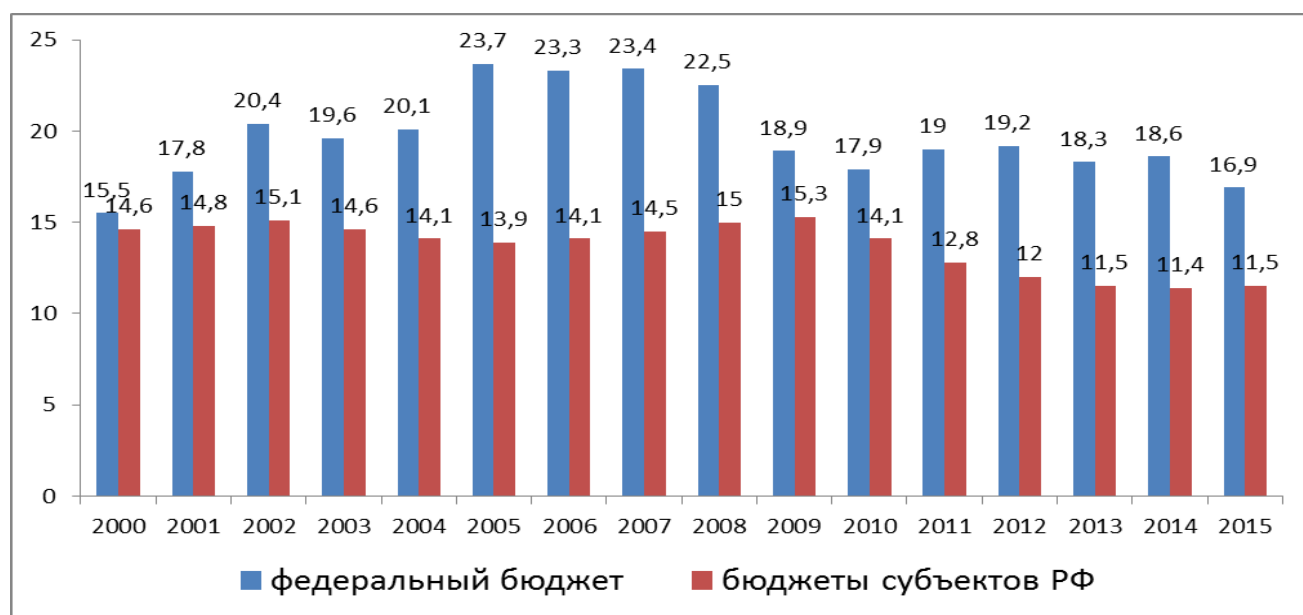
² В Республике Ингушетия (57,4%), Республике Мордовия (35,8%), Магаданской области (29,3%), Калининградской области (28,1%), Республике Хакасия (27,2%), Еврейской автономной области (26,2%), Курганской области (25,4%).

2010 году до 11% в 2014 году. Наблюдается существенная диспропорция между социальными и инвестиционными расходами³.

Наиболее высокая доля социальных расходов в 2014–2015 годах наблюдалась в Северо-Кавказском федеральном округе (71,2% в 2014 году, 71,8% в 2015 году). Самая низкая доля социальных расходов отмечалась в Центральном федеральном округе (57,5% в 2014 году, 58,2% в 2015 году) и Дальневосточном федеральном округе (56,5% в 2014 году, 51,5% в 2015 году).

В целом на фоне роста доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2000–2009 годах **доходы региональных бюджетов** колебались в диапазоне 13,9% – 15,3% к ВВП, а начиная с 2010 года прослеживалось их устойчивое **снижение** до 11,5% к ВВП в 2015 году.

Рис. 1. Распределение доходов по бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и отношение данных параметров к ВВП страны, %



Источник: по данным Минфина России, Федерального Казначейства, Росстата.

Сокращение числа региональных налогов с семи до трех⁴, а также изменение нормативов распределения налогов и сборов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации серьезно сказались на доходах регионов. Так, если в **2000 году** доля федеральных налогов в налоговых доходах

³ Согласно исследованию, проведенному Институтом стратегического анализа ФБК («Финансовые и бухгалтерские консультанты»).

⁴ Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».

консолидированного бюджета Российской Федерации составляла **73%**, региональных – **21%** и местных – **6%**⁵, то к **2015 году** пропорция изменилась следующим образом: **93%, 6%, 1%** соответственно⁶.

Доля собственных налоговых доходов регионов остается незначительной по сравнению с долей от поступлений в региональные бюджеты федеральных налогов, на которые региональные власти влиять не могут. Существующий уровень региональных доходов ограничивает финансовую самостоятельность субъектов Федерации и возможности осуществления инвестиционных расходов на развитие территорий.

Доля безвозмездных поступлений в доходах регионов составляет около 1/5 части. В 2015 году объем **безвозмездных поступлений**⁷ от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составил 1,6 трлн. рублей⁸, в 2014 году – 1,5 трлн. рублей, в 2013 году – 1,5 трлн. рублей. Их доля в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 17,4%, 18,8% и 18,6% соответственно⁹.

Превышение расходов над доходами привело к необходимости привлечения регионами заимствований для покрытия дефицита и, как следствие - к увеличению долговой нагрузки.

За последние 8 лет уровень долговой нагрузки субъектов Российской Федерации вырос в 5 раз. А отношение объема государственного и муниципального долга к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличилось в 2,6 раза и на 1 января 2016 года составило 34,9%.

По состоянию на 1 ноября 2016 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации составил 2,21 трлн. рублей.

Изначально долговая политика в региональном развитии рассматривалась исключительно как компонент инвестиционной политики¹⁰. Впоследствии инвестиционная составляющая региональных долгов снизилась, и регионы стали привлекать кредиты не в целях социально-экономического развития, а на текущие нужды.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2014–2015 годах темпы роста государственного долга субъектов Российской Федерации превышали темпы роста ВРП более чем у половины субъектов Российской Федерации.

⁵ См.: Преображенский Б.Г. «О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации» // Журнал российского права. 2002. № 5.

⁶ По данным Федерального казначейства (по состоянию на 12 апреля 2016 года).

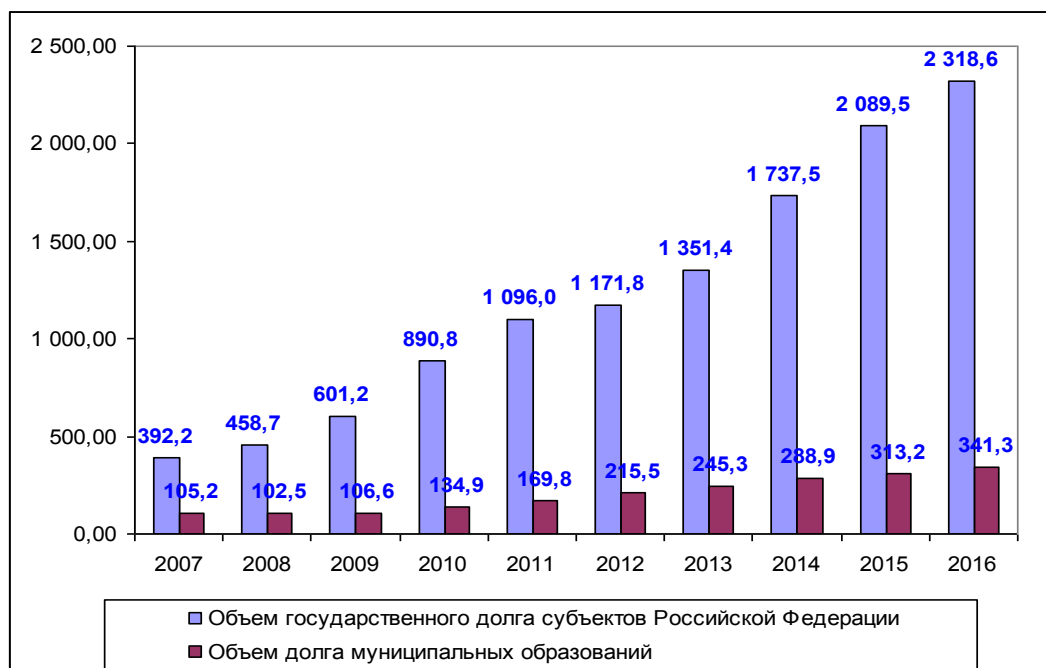
⁷ В структуре безвозмездных поступлений основная доля принадлежит межбюджетным трансфертам (более 95%).

⁸ По данным Федерального казначейства.

⁹ По данным Минфина России и Росстата.

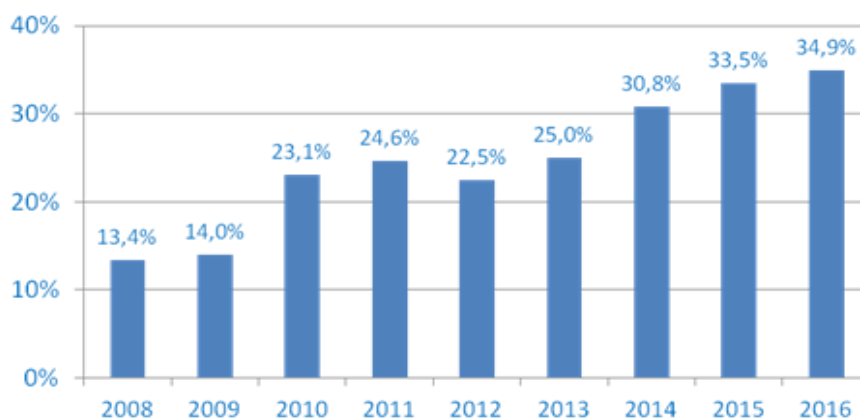
¹⁰ См.: Добсон Э. Долг и инвестиции для субъектов Российской Федерации. М: Институт экономики переходного периода. 2000. / Dobson E. Debt and investments for the subjects of the Russian Federation. Moscow: Institute for the economy in transition. 2000. (In Russian.)

Рис. 2. Динамика объема государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований (на начало года), млрд. рублей



Источник: по данным Минфина России.

Рис.3. Динамика отношения совокупного долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (на 1 января т.г.), %¹¹



Источник: по данным Минфина России.

В 2015 году рост объема долговых обязательств наблюдался в **65 регионах**¹². Самый большой государственный долг у Краснодарского края: на 1 ноября 2016 года он составил 146 млрд. рублей и сравним по объему с госдолгом Дальневосточного и Уральского федеральных

¹¹ Источник: Счетная палата Российской Федерации, Минфин России, Росстат, Федеральное казначейство.

¹² При этом в Тюменской области – в 3,6 раза, Магаданской области – в 1,9 раза, Иркутской области – в 1,8 раза, Пермском крае – в 1,6 раза. По данным Минфина России.

округов (148,1 и 137,9 млрд. руб. соответственно)¹³.

Структура регионального государственного долга в последние годы претерпела существенные изменения. Доля банковских кредитов в совокупном объеме государственного долга субъектов Российской Федерации выросла с 25,6% на начало 2012 года до 42,5% на начало 2015 года и незначительно снизилась – до 41,6% на начало 2016 года. По состоянию на 1 ноября 2016 года она снизилась до 29,5%ⁱ.

Сокращение доли государственных ценных бумаг в объеме государственного долга субъектов Российской Федерации (в начале 2012 года она составляла 29,3% и последовательно сокращалась до 21,2% на начало 2015 года, до 18,7% на начало 2016 года и до 16,9% на 1 ноября 2016 года) свидетельствует об ухудшении его структуры. Поскольку использование рыночных инструментов при осуществлении государственных заимствований, к которым относятся государственные ценные бумаги, способствует установлению более справедливых ценовых условий размещения, формированию широкого круга инвесторов, а также возможности проведения в дальнейшем активных операций в рамках управления государственным региональным долгом.

В настоящее время, благодаря проводимому замещению коммерческих (банковских) кредитов бюджетными, на 1 ноября 2016 года в структуре долга преобладают бюджетные кредиты – составляют 1,1 трлн. рублей или 48,8% всего объема долга регионов. В тоже время, практика использования бюджетных кредитов как источника покрытия дефицита и замещения коммерческих кредитов региональных бюджетов не устраняет первопричин сложившегося у регионов дисбаланса объемов доходов и принятых бюджетных обязательств.

В последние годы растут расходы на обслуживание государственного долга регионов, что отвлекает средства, необходимые для развития. Расходы на обслуживание долга консолидированных бюджетов субъектов Федерации по итогам 2015 года выросли на 27,2 млрд. рублей (на 22,4%) по сравнению с 2014 годом и составили 148,9 млрд. рублей. Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов в 2015 году составляет 1,6%¹⁴ (для сравнения: в 2013 году она составляла 1% и в 2014 году – 1,3%).

2. Предложения в сфере повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации

2.1. В налогово-бюджетной сфере требуется:

- разработать механизм перераспределения налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в связи с передачей полномочий от одного уровня публичной власти другому;

¹³ По данным Минфина России.

¹⁴ По данным Счетной палаты Российской Федерации.

- рассмотреть целесообразность и оценить эффективность установления регионального налога с продаж;

- завершить инвентаризацию налоговых льгот, оказывающих влияние на формирование доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также оценку их эффективности;

- постепенно упразднить установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам, федеральным налогам, доля которых зачисляется в региональные или местные бюджеты, а также упразднить изъятия из состава объектов налогообложения по таким налогам;

- по налогу на прибыль организаций предусмотреть меры, направленные на сокращение возможности минимизации налогообложения, на установление четкого порядка регулирования отнесения процентов по долговым обязательствам на расходы, учитываемые при формировании налоговой базы по налогу на прибыль, совершенствование механизма учета для целей налогообложения расходов организаций на освоение природных ресурсов;

- продолжить работу, направленную на развитие налогообложения малого и микро-бизнеса, налогообложения «самозанятого» населения. При проведении данной работы следует учитывать высокое социальное значение малого и микро-бизнеса, имеющего сравнительно невысокий налоговый потенциал. То есть налогообложение в данных сферах должно быть необременительным и удобным по администрированию;

- осуществить меры по законодательному обеспечению своевременного и качественного урегулирования задолженности по налогам и платежам в региональные и местные бюджеты через механизм их реструктуризации;

- также следует рассмотреть возможность принятия следующих мер: передать право установления специальных налоговых режимов субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления в виду их особой значимости для региональных и местных бюджетов; передать полномочия по принятию решений о предоставлении инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций от налогового органа субъектам Российской Федерации, рассмотреть возможность увеличения его размера.

2.2. В целях повышения финансовой устойчивости региональных бюджетов необходимо:

- по итогам инвентаризации провести анализ фактического исполнения расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, оценить минимально необходимый для исполнения таких полномочий объем финансовых ресурсов и по результатам данной работы

обеспечить совершенствование порядка предоставления финансовой помощи из федерального бюджета;

- поручить Счетной палате Российской Федерации проведение анализа результатов инвентаризации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, на предмет их финансовой обеспеченности;

- разработать систему мер по совершенствованию межбюджетных отношений, предусматривающую инструменты, обеспечивающие финансирование переданных субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям полномочий в полном объеме;

- проработать вопрос о корректировке механизма доступного кредитования субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в целях стимулирования реализации субъектами Российской Федерации региональных программ развития и оказания поддержки регионам с низким уровнем бюджетной обеспеченности;

- разработать механизм, направленный на решение проблемы, связанной с уплатой субъектами Федерации страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения¹⁵.

2.3. Для совершенствования института межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов) необходимо:

- внести поправки, которые вернут прежние нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации в части принципа неустановления условий предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации¹⁶;

- внести изменения в методику распределения межбюджетных трансфертов, в том числе через усиление стимулирования наращивания собственных доходов без ущерба объемам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, упразднение непрозрачных форм финансовой поддержки (например, отказаться от института дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов

¹⁵ В сентябре 2016 г. Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам совместно с Комитетом Совета Федерации по социальной политике провел совещание по вопросу снижения необоснованно высоких платежей по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения трудоспособного возраста, уплачиваемых в бюджет ФОМС из бюджетов субъектов РФ, и внесения необходимых изменений в законодательство (с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Счетной палаты РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования). По итогам совещания предложения по решению данной проблемы направлены Заместителю Председателя Правительства РФ О.Ю.Голодец.

¹⁶ Федеральный закон от 30 ноября 2016 года №409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в части создания правовых условий для подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, а также закрепления возможности по оперативному перераспределению бюджетных ассигнований по специальным расходам).

субъектов Российской Федерации и «иных межбюджетных трансфертов»);

- продолжить работу по консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

- обеспечить своевременное принятие федеральных нормативных правовых актов до начала финансового года;

- осуществить дальнейшее совершенствование механизма распределения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации при установлении сроков перечисления субвенций, а также корректировки методик расчета по отдельным субвенциям, которые не покрывают в полном объеме расходы субъектов Российской Федерации, связанные с реализацией переданных полномочий Российской Федерации (см. материал о субвенциях в области лесных отношений в Приложении 1).

Исп.: Усик А.С., т. 8 (495) 697-41-09;

Гуринов С.Н., т. 8 (495) 697-98-23.

Приложение 1

О субвенциях в области лесных отношений

Практически все субъекты Федерации отмечают, что объем трансфертов из федерального бюджета на исполнение переданных и делегированных регионам полномочий, значительно ниже, чем объем затрат, необходимый для реализации в полном объеме данных полномочий.

1. Лесным кодексом Российской Федерации полномочия в области лесных отношений и соответственно обязанность по их финансированию, распределены между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Однако целый ряд полномочий в области лесных отношений был передан от органов государственной власти Российской Федерации органам власти субъектов Федерации. Это такие полномочия как:

- регламентация использования лесов;
- предоставление в пределах земель лесного фонда участков в пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений;
- выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;
- ведение государственного лесного реестра;
- государственный лесной и пожарный надзор;
- организация использования лесов, их охраны (в том числе осуществление мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров) защиты, воспроизводства (в том числе создание и эксплуатация лесных дорог);
- утверждение проектной документации лесных участков;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной надзор;
- учет древесины, заготовленной гражданами для собственных нужд в лесах, расположенных на землях лесного фонда.¹⁷

В результате практически все полномочия, реализация которых требует осуществления значимых затрат были переданы на региональный уровень. На федеральном уровне сохранились только полномочия по выполнению взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров, осуществлению мероприятий по искусственному вызыванию осадков, по лесосеменному районированию, формированию федерального фонда семян лесных растений и по государственному мониторингу воспроизводства лесов.¹⁸

¹⁷ Пункт 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

¹⁸ Пункт 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

Установлено, что средства на осуществление переданных полномочий должны в полном объеме предоставляться субъектам Федерации в виде субвенций из федерального бюджета.¹⁹

Общий объем субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации для осуществления переданных полномочий в области лесных отношений составил в 2015 году – 24,09 млрд. рублей.²⁰ В 2016 году объем таких субвенций должен составить - 21,98 млрд. рублей.²¹ На 2017 год объем субвенций запланирован в объеме 21,76 млрд. рублей, на 2018 год – 22,07 млрд. рублей, на 2019 год – 22,47 млрд. рублей.²² Существует очевидная тенденция постоянного сокращения объема субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Федерации на осуществление полномочий в области лесных отношений. Некоторый рост в номинальном исчислении размера субвенций в 2018 и 2019 годах даже не покрывает потерь от инфляции.

По мнению экспертов, размер субвенций, предоставляемых федеральным бюджетом на лесное хозяйство явно недостаточен. Регионам на осуществление полномочий в области лесных отношений выделяется в 3,9 раза меньше средств, чем объем, рассчитанный по нормативным затратам, и в 1,9 раза меньше потребности, определенной на основе средних фактически сложившихся затрат на единицу работ.²³

В соответствии с запросом первого заместителя Председателя Совета Федерации (от 01.09.2016 г. № 5.2-12/1658) субъекты Российской Федерации предоставили информацию о финансовом обеспечении полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

Всего предоставлена официальная информация 81 субъектом Российской Федерации. Анализ представленной информации показал, что практически все субъекты Федерации отмечают, что существует большой дефицит средств, предоставляемых в виде субвенций, на финансирование полномочий в области лесных отношений. Наибольший дефицит зафиксирован:

- Кировская область – 1033,2 млн. рублей;
- Приморский край – 996,3 млн. рублей;
- Красноярский край – 956,2 млн. рублей;
- Республика Коми – 780,6 млн. рублей;
- Тюменская область – 598,1 млн. рублей.

¹⁹ Пункт 3 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ.

²⁰ Федеральный закон от 01.12.2014 N 384-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов".

²¹ Федеральный закон от 14.12.2015 N 359-ФЗ "О федеральном бюджете на 2016 год".

²² Расчет распределения межбюджетного трансферта между субъектами Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Приложение №29 к Методическим указаниям по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

²³ А.Крамских. Есть ли у лесного хозяйства шанс на тайм-аут? Российские лесные вести, 07.06.2013 г.

2. Расчет объема субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации (в дальнейшем – Субвенция), производится в соответствии с Методикой распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 838 (в дальнейшем – Методика).

В соответствии с Методикой размер Субвенции зависит:

- от площади эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Федерации;

- от размера расходов на осуществление органом власти субъекта Федерации отдельных полномочий в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов. Определяется Рослесхозом, как правило, на основе объема затрат прошлых лет²⁴. Размер данных расходов в 2017 году должен составить от 0,02 руб. на гектар в Республике Саха (Якутия) до 780,0 руб. на гектар в Республике Калмыкия²⁵;

- от размера расходов на содержание и обеспечение деятельности органа государственной власти субъекта Федерации, осуществляющего полномочия в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов. Определяется Рослесхозом, как правило, на основе объема затрат прошлых лет. Размер данных расходов в 2017 году должен составить от 1,83 руб. на гектар в Республике Саха (Якутия) до 757,3 руб. на гектар в Ставропольском крае²⁶;

- от размера расходов на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов. Определяется Рослесхозом, как правило, на основе объема затрат прошлых лет. Величина данного

²⁴ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит соответствия мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы, реализуемых субъектами Российской Федерации при исполнении ими в 2013 – 2014 годах и истекшем периоде 2015 года отдельных полномочий Российской Федерации, основам государственной политики в области развития лесного хозяйства (совместно с Контрольно-счетной палатой Сахалинской области)» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22 октября 2015 г. № 46К (1057)).

²⁵ Расчет распределения межбюджетного трансферта между субъектами Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Приложение №29 к Методическим указаниям по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

²⁶ Расчет распределения межбюджетного трансферта между субъектами Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Приложение №29 к Методическим указаниям по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

показателя в 2017 году должна составить от 0,7 руб. на гектар в Удмуртской Республике до 21,1 руб. на гектар в Республике Калмыкия²⁷;

- от величины комплексного поправочного коэффициента, который должен учитывать уровень пожарной опасности, уровень рекреационной нагрузки, распределение земель лесного фонда по классам пожарной опасности. В 2017 году величина данного коэффициента будет колебаться от 0,35 в Ненецком автономном округе до 28,6 в Ставропольском крае.

По мнению экспертов, величина Субвенции в наибольшей степени зависит от размера расходов в субъекте Федерации. При этом Минприроды России не разработало порядок определения расходов в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов. В результате, расчет расходов производится Рослесхозом исходя из затрат фактически сложившихся в субъектах Федерации в предыдущий период с необоснованным применением корректирующих понижающих коэффициентов под предельные лимиты бюджетных ассигнований, доведенные Минфином России.²⁸

Данное обстоятельство существенно снижает уровень «прозрачности» используемой методики определения размера Субвенции.

На практике использование Методики ведет к тому, что размер Субвенции в расчете на один гектар леса по разным регионам различается в разы. Так, Республика Саха (Якутия) на гектар леса в 2017 году должна получить 3,14 рублей, Амурская область - 13 рублей, Новосибирская область – 39,7 рублей, Омская – 36,44, Татарстан – 279,7 рублей, Московская область – 343,87 рублей, Республика Калмыкия – 1458,8 рублей²⁹.

Как отмечается Счетной палатой, в результате объемы финансирования, доводимые до субъектов Федерации, не соответствуют объемам затрат на выполнение мероприятий, рассчитанных органами исполнительной власти субъектов Федерации в соответствии с объемом мероприятий, установленным лесным планом субъекта Федерации и действующими нормативами затрат, утвержденными нормативными правовыми актами субъектов Федерации.³⁰

Исп.: Никологорский Д.Ю., 8(495) 697-61-85.

²⁷ Там же.

²⁸ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит соответствия мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы, реализуемых субъектами Российской Федерации при исполнении ими в 2013 – 2014 годах и истекшем периоде 2015 года отдельных полномочий Российской Федерации, основам государственной политики в области развития лесного хозяйства (совместно с Контрольно-счетной палатой Сахалинской области)» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22 октября 2015 г. № 46К (1057)).

²⁹ Расчет распределения межбюджетного трансферта между субъектами Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Приложение №29 к Методическим указаниям по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

³⁰ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит соответствия мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013 – 2020 годы, реализуемых субъектами Российской Федерации при исполнении ими в 2013 – 2014 годах и истекшем периоде 2015 года отдельных полномочий Российской Федерации, основам государственной политики в области развития лесного хозяйства (совместно с Контрольно-счетной палатой Сахалинской области)» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 22 октября 2015 г. № 46К (1057)).

Приложение 2

Финансовое обеспечение полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации

В соответствии с запросом первого заместителя Председателя Совета Федерации (от 01.09.2016 г. № 5.2-12/1658) субъекты Российской Федерации предоставили информацию о финансовом обеспечении полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации.

Всего предоставлена официальная информация 80-ю субъектами Российской Федерации. Анализ представленной информации позволяет сделать следующие выводы:

1. Практически все субъекты Федерации, предоставившие информацию, отмечают, что объем трансфертов из федерального бюджета на исполнение переданных и делегированных регионам полномочий, значительно ниже, чем объем затрат, необходимый для реализации в полном объеме данных полномочий.

Исключением является город Севастополь. Данный субъект Федерации отмечает, что все делегированные с федерального на региональный уровень полномочия финансируются в полном объеме. Полномочий переданных без надлежащего финансового обеспечения нет.

2. Анализ, проведенный по 24 регионам³¹, представившим полную информацию, показывает, что объем предоставляемых регионам субсидий и субвенций составляет от 36% (Пермский край) до 88,8% (Тульская область) объема затрат, необходимых для реализации переданных и делегированных полномочий.

Дефицит средств составляет от 57,2 млн. рублей (Чеченская Республика) и 905 млн. рублей (Санкт-Петербург) до 25400 млн. рублей (Москва), 9708,1 млн. рублей (Белгородская область) и 7727,5 млн. рублей (Астраханская область).

По оценке руководства данных субъектов Российской Федерации на полное выполнение всех переданных полномочий необходимо 121 387,7 млн. рублей, из федерального бюджета на финансирование переданных и делегированных полномочий выделено – 76 894,8 млн. рублей, недостаток средств составляет 44 492,9 млн. рублей.

³¹ Нижегородская область, Республика Крым, Тульская область, Курская область, Ростовская область, Тверская область, Кировская область, Ставропольский край, Новосибирская область, Ленинградская область, Магаданская область, Омская область, город Москва, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Карелия, Республика Ингушетия, Республика Удмуртия, Еврейская автономная область, Кемеровская область, Чукотский автономный округ, Забайкальский край, Пермский край, Челябинская область, Свердловская область.

3. Практически все субъекты Федерации отмечают, что самый большой дефицит средств, предоставляемых в виде субсидий и субвенций, имеется на финансирование полномочий:

- в области лесных отношений (404,5 млн. рублей – Тверская область, 1033,2 млн. рублей – Кировская область, 780,6 млн. рублей – Республика Коми),

- полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан (ветеранов и инвалидов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, ветеранов Великой Отечественной войны) (592,9 млн. рублей – Курская область, 1137,8 млн. рублей – Кировская область, 1010,7 млн. рублей – Омская область),

- полномочий по оказанию государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными препаратами (200,5 млн. рублей – Курская область, 219,0 млн. рублей – Тюменская область, 124 млн. рублей – Рязанская область,

- полномочий в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния (42,9 млн. рублей – Камчатский край, 7,6 млн. рублей – Тверская область, 40,2 млн. рублей – Красноярский край).

4. Большая группа регионов отмечает наличие дефицита средств, предоставляемых в виде субсидий и субвенций, на финансирование полномочий:

- по обеспечению жильем детей-сирот (479,3 млн. рублей – Рязанская область, 815 млн. рублей – Республика Марий Эл) и граждан, уволенных с военной службы,

- полномочий в области содействия занятости населения (36,7 млн. рублей – Омская область, 158,5 млн. рублей – Саратовская область),

- полномочий по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации (265,2 млн. рублей – Курская область, 20,8 млн. рублей – Саратовская область),

- полномочий в области охраны объектов культурного наследия (118,0 млн. рублей – Ивановская область, 4,7 млн. рублей – Тверская область, 3,8 млн. рублей – Смоленская область),

- полномочий в области водных отношений (484,6 млн. рублей – Ставропольский край, 91 млн. рублей – Рязанская область),

- полномочий по осуществлению первичного воинского учета (15,2 млн. рублей – Кировская область).

5. Ряд субъектов Федерации отмечают, что наблюдается дефицит средств на реализацию полномочий, средства на которые выделяются в рамках единой субвенции. Это такие регионы как: г. Москва (недостаток средств – 455 млн. рублей), Кабардино-Балкарская Республика (0,5 млн. рублей), Брянская область (7,9 млн. рублей), Кемеровская область (49,4 млн. рублей), Курганская область (27,7 млн. рублей), Тульская область (21,6 млн. рублей).

6. Ряд субъектов Федерации (например, Архангельская и Ивановская области) отмечают, что в ряде случаев необходимость

осуществления дополнительных затрат из региональных бюджетов возникает и при передаче полномочий, не связанных с финансированием каких-либо мероприятий. Это происходит при передаче регионам обязанностей по администрированию и проведению учета. Осуществление таких мероприятий требует затрат, как минимум на оплату услуг связи и транспорта и оплату коммунальных платежей. Объем затрат по каждому переданному полномочию составляет до 1,5 – 2 млн. рублей.

Исп.: Никологорский Д.Ю., 8(495) 697-61-85.

Приложение 3

Таблица 1

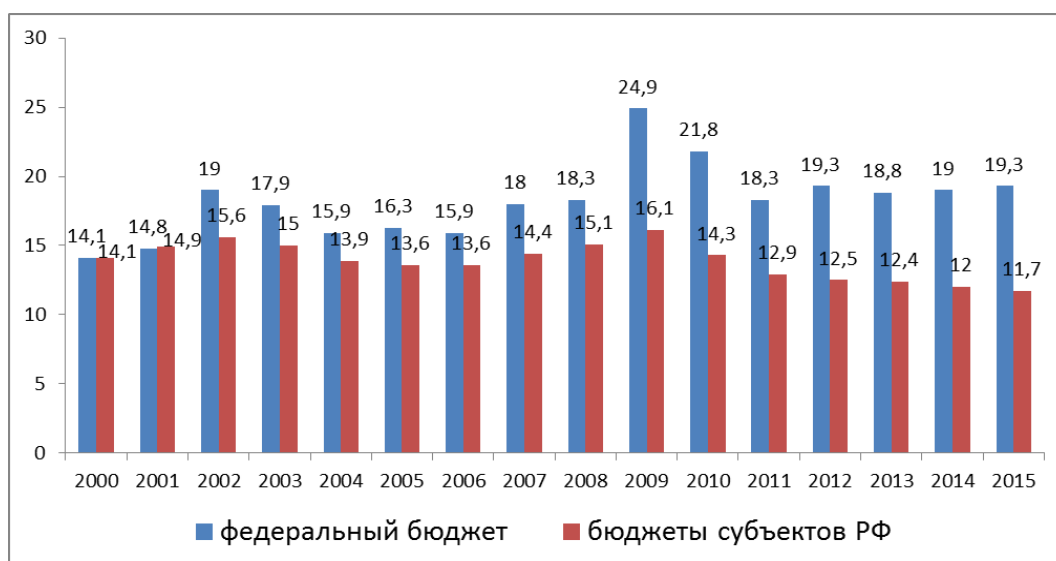
**Распределение расходов по бюджетам бюджетной системы
Российской Федерации и отношение данных параметров к ВВП страны**

Год	Консолидированный бюджет		В том числе			
			федеральный бюджет		бюджеты субъектов РФ	
	млрд. руб.	% к ВВП	млрд. руб.	% к ВВП	млрд. руб.	% к ВВП
2000	1960,1	26,8	1029,2	14,1	1032,1	14,1
2001	2419,4	27,1	1321,9	14,8	1330,2	14,9
2002	3422,3	31,6	2054,2	19	1687,2	15,6
2003	3964,9	29,8	2358,6	17,9	1984,3	15,0
2004	4669,7	27,4	2698,9	15,9	2373	13,9
2005*	6820,6	31,6	3514,3	16,3	2941,2	13,6
2006	8375,2	31,1	4284,8	15,9	3657,7	13,6
2007	11378,6	34,2	5986,6	18	4790,5	14,4
2008	13991,8	33,9	7570,9	18,3	6253,1	15,1
2009	16048,3	41,4	9660,1	24,9	6255,7	16,1
2010	17616,7	38,0	10117,5	21,8	6636,9	14,3
2011	19994,6	33,5	10925,6	18,3	7679,1	12,9
2012	23174,7	34,6	12895	19,3	8343,2	12,5
2013	24931,1	35,1	13342,9	18,8	8 806,6	12,4
2014	27216	34,9	14830,6	19,0	9 353,2	12,0
2015	29307,8	36,3	15610,9	19,3	9 479,7	11,7

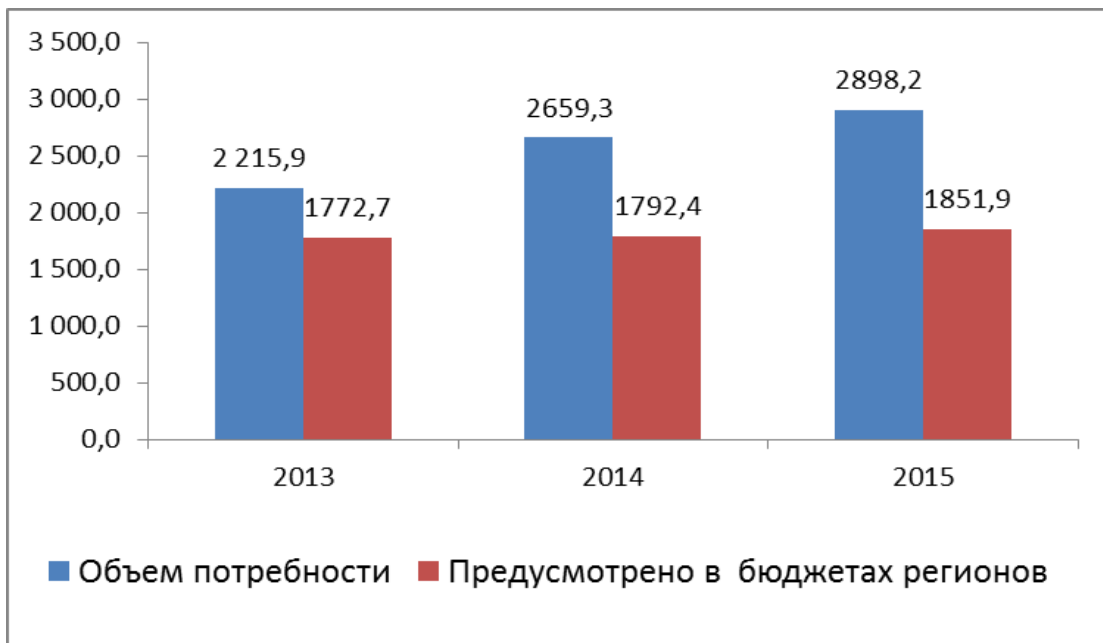
* С 2005 года данные по консолидированному бюджету приведены с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Рисунок 1

**Распределение расходов по бюджетам бюджетной системы
Российской Федерации и отношение данных параметров к ВВП страны, %**



Объем потребности в средствах, необходимых для реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, и объем средств, предусмотренных на эти цели в консолидированных бюджетах регионов, млрд. рублей



По данным Счетной палаты Российской Федерации.

Таблица 2

Изменение структуры (доли в общих расходах) расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005–2015 годах

Год	Общегосударственные вопросы	Национальная экономика	Жилищно-коммунальное хозяйство	Расходы на социально-культурные мероприятия	В том числе		
					образование	здравоохранение	социальная политика
2005	8,5%	17,5%	15,8%	52,2%	21,4%	15,8%	11,4%
2006	7,7%	16,5%	15,8%	54,0%	22,1%	16,5%	11,7%
2007	7,3%	18,1%	16,9%	52,8%	21,6%	15,8%	11,9%
2008	7,1%	19,7%	16,4%	49,0%	20,7%	12,5%	12,2%
2009	7,3%	18,1%	13,7%	52,4%	21,5%	12,1%	15,3%
2010	7,3%	16,6%	12,6%	54,9%	21,9%	12,0%	17,6%
2011	6,1%	17,1%	12,6%	59,0%	22,5%	15,5%	15,5%
2012	6,1%	19,3%	10,6%	61,5%	24,5%	16,3%	15,3%
2013	6,2%	19,6%	10,2%	61,3%	26,5%	14,2%	14,9%
2014	6,3%	19,0%	9,7%	62,2%	26,5%	14,1%	15,8%
2015	6,4%	19,7%	9,0%	61,9%	26,1%	14,3%	15,8%

Таблица 3

**Динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2005–2015 годах***

Год	Расходы бюджета, всего		В том числе							
			общегосударственные вопросы		национальная экономика		жилищно-коммунальное хозяйство		расходы на социально-культурные мероприятия	
	млрд. руб.	темп роста	млрд. руб.	темп роста	млрд. руб.	темп роста	млрд. руб.	темп роста	млрд. руб.	темп роста
2005	2 941,20		249,10		515,50		464,50		1 534,60	
2006	3 657,70	24,4%	282,70	13,5%	603,90	17,1%	579,00	24,7%	1 974,50	28,7%
2007	4 790,50	31,0%	348,00	23,1%	865,40	43,3%	807,40	39,4%	2 531,00	28,2%
2008	6 253,10	30,5%	444,10	27,6%	1 233,60	42,5%	1 023,70	26,8%	3 060,90	20,9%
2009	6 255,70	0,0%	455,20	2,5%	1 131,30	-8,3%	854,50	-16,5%	3 275,90	7,0%
2010	6 636,90	6,1%	481,50	5,8%	1 103,60	-2,4%	836,50	-2,1%	3 642,80	11,2%
2011	7 679,10	15,7%	468,80	-2,6%	1 316,40	19,3%	968,60	15,8%	4 526,90	24,3%
2012	8 343,20	8,6%	508,20	8,4%	1 608,50	22,2%	881,30	-9,0%	5 130,70	13,3%
2013	8 806,61	5,6%	546,04	7,4%	1 730,38	7,6%	901,82	2,3%	5 396,60	5,2%
2014	9 353,26	6,2%	585,00	7,1%	1 779,28	2,8%	906,32	0,5%	5 818,04	7,8%
2015	9 479,72	1,4%	603,23	3,1%	1 865,95	4,9%	854,92	-5,7%	5 872,68	0,9%

* По данным Росстата.

Таблица 4

**Распределение доходов по бюджетам бюджетной системы
Российской Федерации и отношение данных параметров к ВВП страны***

Год	ВВП	Консолидированный бюджет Российской Федерации		В том числе			
				федеральный бюджет		консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	
		доходы, млрд. рублей	% к ВВП	доходы, млрд. рублей	% к ВВП	доходы, млрд. рублей	% к ВВП
2000	7 305,6	2 097,7	28,7	1 132,1	15,5	1 065,8	14,6
2001	8 943,6	2 683,7	30,0	1 594,0	17,8	1 322,4	14,8
2002	10 830,5	3 519,2	32,5	2 204,7	20,4	1 633,6	15,1
2003	13 208,2	4 138,7	31,3	2 586,2	19,6	1 930,5	14,6
2004	17 027,2	5 429,9	31,9	3 428,9	20,1	2 403,2	14,1
2005**	21 609,8	8 579,6	39,7	5 127,2	23,7	2 999,9	13,9
2006	26 917,2	10 625,8	39,5	6 278,9	23,3	3 797,3	14,1
2007	33 247,5	13 368,3	40,2	7 781,1	23,4	4 828,5	14,5
2008	41 276,8	16 003,9	38,8	9 275,9	22,5	6 198,8	15,0
2009	38 807,2	13 599,7	35,0	7 337,8	18,9	5 926,6	15,3
2010	46 308,5	16 031,9	34,6	8 305,4	17,9	6 537,3	14,1
2011	59 698,1	20 855,4	34,9	11 367,7	19,0	7 644,2	12,8
2012	66 926,9	23 435,1	35,0	12 855,5	19,2	8 064,5	12,0
2013	71 055,4	24 442,7	34,4	13 019,9	18,3	8 165,1	11,5
2014	77 945,1	26 766,1	34,3	14 496,9	18,6	8 905,7	11,4
2015	80 804,3	26 494,1	32,8	13 655,7	16,9	9 308,2	11,5

* Источник: Доходы бюджетов бюджетной системы за 2000–2011 годы – данные Росстата России, за 2012–2015 годы – Минфина России, Федерального казначейства; данные по ВВП – по данным Росстата на 4 апреля 2016 года. Здесь и далее необходимые расчеты сделаны авторами данного материала.

** С 2005 года данные по консолидированному бюджету приведены с учетом бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Таблица 5

Удельный вес налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010–2015 годах*

Год	Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. рублей	Доля налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %		
		в ВВП	в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации	в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации
2010	4 519,89	9,76	28,19	50,43
2011	5 273,05	8,83	25,28	46,76
2012	5 800,26	8,67	24,75	45,84
2013	5 966,58	8,4	24,41	45,79
2014	6 492,51	8,33	24,26	45,04
2015	6 925,13	8,57	26,14	44,63

* По данным Федерального казначейства (по состоянию на 4 апреля 2016 года).

Таблица 6

Удельный вес безвозмездных поступлений (перечислений) в структуре доходов (консолидированных) бюджетов субъектов Российской Федерации, %*

Год	Безвозмездные поступления (перечисления**) от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, млрд. руб.	Доля безвозмездных поступлений (перечислений) в структуре доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, %
2000	101,7	9,5
2001	214,9	16,3
2002	261,6	16,0
2003	285,8	14,8
2004	215,8	9,0
2005	442,3	14,7
2006	603,1	15,9
2007	645,0	13,4
2008	1204,7	19,4
2009	1618,8	27,3
2010	1511,7	23,1
2011	1768,8	23,1
2012	1623,9	20,1
2013	1515,0	18,6
2014	1670,9	18,8
2015	1616,7	17,4

* 2000–2011 годы – данные Росстата, 2012–2015 годы – данные Федерального казначейства.

** До 2005 года в данных Росстата использовался термин «безвозмездные перечисления», соответственно с 2005 года – «безвозмездные поступления». Аналогично с терминами «консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации» (с 2004 года) до 2004 года – «бюджеты субъектов Российской Федерации».

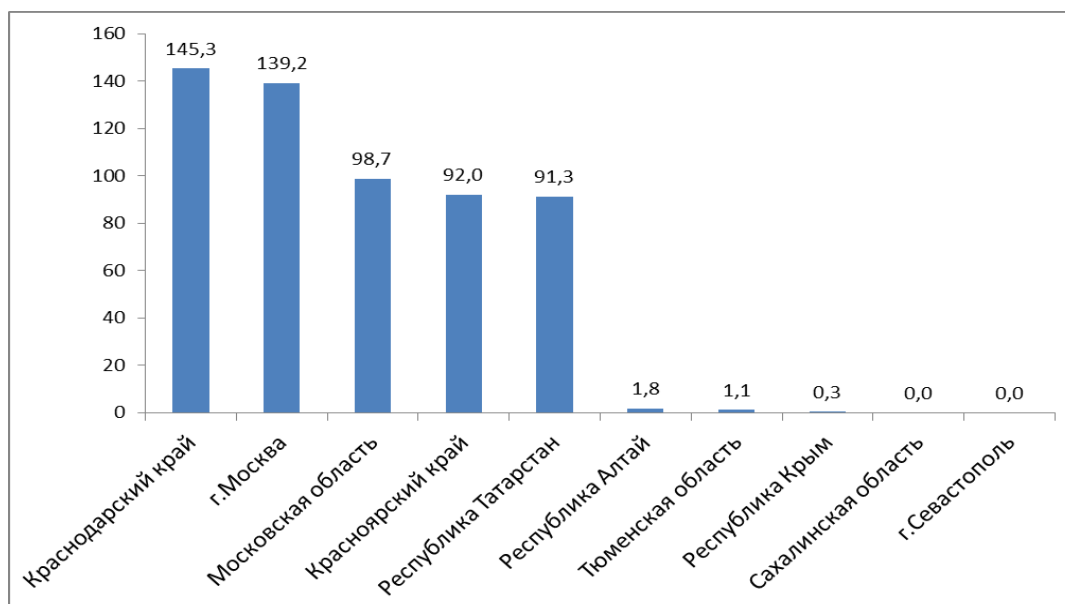
Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2015 годах*

Год	Доходы, млрд. руб.	Расходы, млрд. руб.	Профицит (+)/ Дефицит (-), млрд. руб.	Профицит (+)/ Дефицит (-) к доходам
2000	1065,8	997,5	68,3	6,4%
2001	1322,4	1330,2	-7,8	-0,6%
2002	1633,6	1687,2	-53,6	-3,3%
2003	1930,5	1984,3	-53,8	-2,8%
2004	2403,2	2373,0	30,2	1,3%
2005	2999,9	2941,2	58,7	2,0%
2006	3797,3	3657,7	139,6	3,7%
2007	4828,5	4790,5	38,0	0,8%
2008	6198,8	6253,1	-54,3	-0,9%
2009	5926,6	6255,7	-329,1	-5,6%
2010	6537,3	6636,9	-99,6	-1,5%
2011	7644,2	7679,1	-34,9	-0,5%
2012	8064,5	8343,2	-278,7	-3,5%
2013	8165,1	8806,6	-641,5	-7,9%
2014	8905,7	9353,3	-447,6	-5,0%
2015	9308,2	9479,7	-171,5	-1,8%

* По данным Росстата.

Рисунок 3

Сумма недопоступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с установлением льгот по налогу на прибыль, млрд. рублей



ⁱ По данным Минфина России.