

## ВЫСТУПЛЕНИЕ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ИТОГАМ РАБОТЫ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В 2011 ГОДУ

(МОСКВА, 28.03.2012)



**С.В. СТЕПАШИН**

Председатель Счетной палаты Российской Федерации

В своем выступлении я хотел бы прежде всего остановиться на основных проблемах развития системы межбюджетных отношений.

В последние годы в рамках реализации Концепции межбюджетных отношений до 2013 г. были приняты меры для укрепления устойчивости субфедеральных бюджетов. Так, например, в 2011 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации по сравнению с предыдущим годом выросли почти на 17%. Доля расходов субъектов Федерации, направляемых на собственное развитие, увеличилась с 18,4% до 20,5%. Наметилась тенденция к сокращению темпов прироста государственного внутреннего долга регионов России.

Однако все это происходит на фоне продолжающегося смещения центра тяжести в системе межбюджетных отношений в сторону федерального центра. Действующий механизм централизации финансовых ресурсов не создает необходимых условий для повышения финансовой самостоятельности регионов.

Если в 2009 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (без учета передачи трансфертов) в общем объеме доходов бюджетной системы составляли 38%, то в 2011 году — уже 35%. При этом 13% из 65% доходов, поступающих в федеральный бюджет, затем вновь возвращаются территориям в виде межбюджетных трансфертов.

Сложившаяся система выравнивания бюджетной обеспеченности лишает стимулов наиболее развитые регионы, т.к. более быстрые темпы социально-экономического развития далеко не всегда приводят к соответствующим изменением бюджетной обеспеченности. Регионы-доноры передают в федеральный бюджет 55-85% своих доходов.

Одновременно наименее развитые регионы недостаточно мотивированы, чтобы в большей

мере решать стоящие перед ними задачи за счет собственных возможностей. Доходы 15 регионов (среди них Чечня, Ингушетия, Северная Осетия, Дагестан, Карелия и другие регионы) более чем наполовину сформированы за счет безвозмездных поступлений. Предполагается, что в 2012-2014 гг. число дотационных регионов увеличится с 69 до 72.

Основную сумму (72,2%) собранных на территориях доходов формируют всего 10 субъектов РФ. При этом практически две трети расходов консолидированных бюджетов регионов направляются на выплату зарплат, социальных выплат и оплату коммунальных услуг, т.е. идут на финансирование текущих расходов, а не на развитие.

На обеспечение сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ негативно влияют постоянные корректировки налогового законодательства. Так, например, только поправки по изменению сроков уплаты налога на имущество физических лиц и отмене авансовых платежей по земельному налогу приведут в нынешнем году к недопоступлению доходов в объеме 3,6 млрд руб. Вместе с тем за последние 4 года регионам переданы дополнительные полномочия в области лесных отношений, ЖКХ, обеспечения безопасности дорожного движения и охраны культурного наследия.

Существенным резервом пополнения доходной базы субфедеральных бюджетов могли бы стать инвентаризация и сокращение льгот, установленных федеральным законодательством по региональным и местным налогам. Согласно имеющимся оценкам, объем этих льгот равен половине объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Вследствие отсутствия федеральных методик по оценке эффективности налоговых льгот,

регионы используют различные подходы для решения данной проблемы. И пока что достигнутые результаты не впечатляют. По информации Счетных палат 27 регионов, инвентаризация данных льгот увеличила доходы их консолидированных бюджетов всего на 1%.

Еще одним резервом укрепления самостоятельной доходной базы консолидированных бюджетов субъектов РФ являются доходы от имущества. Однако доля данного источника в общем объеме поступлений составляет менее 10%.

К сожалению, на федеральном уровне отсутствует достоверная информация о количестве и балансовой стоимости имущества регионов и муниципалитетов. Проводимая в субъектах РФ работа по выявлению и постановке на учет ранее не учтенных объектов имущества не приносит ощутимых результатов. По данным 44 регионов, дополнительные поступления от этого источника в большинстве случаев занимают менее 0,1%.

В этом плане большие надежды возлагаются на введение налога на недвижимость. Работа по введению данного налога была начата еще в 2002 г. и пока еще не завершена. На федеральном уровне не принят ряд необходимых нормативных правовых актов, а в регионах не проведена полностью кадастровая оценка земель. Необходимо также обратить внимание и на коррупционные риски, связанные, например, с отдельным налогообложением земель и имущества в случае принадлежности строения и земельного участка к разным собственникам.

На пополнение доходной базы регионов с развитой промышленностью все большее влияние оказывает деятельность крупнейших налогоплательщиков, входящих в вертикально интегрированные компании. Широко применяемые механизмы трансферного ценообразования и переноса «центра прибыли» в регионы регистрации холдинговой компании приводят к тому, что налоговые выплаты перемещаются из региона производства в другие регионы, чаще всего в Москву. Так, например, в 2011 г. доходы от уплаты налога на прибыль в столичный бюджет составили 567 млрд руб. или более 29% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по данному налогу.

В текущем году вступили в силу поправки в действующее законодательство, которые призваны минимизировать использование механизмов трансферного ценообразования в целях оптимизации налогообложения. Однако пока трудно судить о том, насколько эта мера позволит укрепить собственную налоговую базу промышленно развитых регионов.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что сложившаяся централизованная система межбюджетных отношений не обладает значительными внутренними резервами. Постоянное наращивание объемов межбюджетных трансфертов является паллиативом, т.к. лишает регионы и муниципалитеты стимулов к развитию своей доходной базы.

Именно поэтому Счетная палата уже многие годы говорит о том, что необходимо менять саму философию межбюджетных отношений, сместив центр тяжести с управления трансфертами на управление налогами.

Исходя из этого, на наш взгляд, было бы целесообразно реализовать следующие меры:

1) расширить число налогов и сборов, закрепленных за региональными и местными бюджетами на постоянной основе;

2) установить на длительную перспективу нормативы отчислений или размеров ставок федеральных налогов, зачисляемые в субфедеральные бюджеты;

3) сократить число предоставляемых субсидий и субвенций за счет ускорения перехода к предоставлению консолидированных субсидий и «единой субвенции».

## Предоставление большей самостоятельности регионам в бюджетно-финансовой сфере является необходимым, но не достаточным условием. Результаты наших проверок показывают, что многие регионы далеко не всегда эффективно используют федеральные средства

В то же время предоставление большей самостоятельности регионам в бюджетно-финансовой сфере является необходимым, но не достаточным условием. Ведь большая самостоятельность предполагает и большую ответственность. Между тем, результаты наших проверок показывают, что многие регионы далеко не всегда эффективно используют предоставленные им федеральные средства.

Важнейшим инструментом повышения эффективности расходов субфедеральных бюджетов является всемерное развитие системы независимого финансового контроля на региональном и местном уровнях. Ведь основной задачей контрольно-счетных органов (КСО) является контроль за результативностью использования ресурсов соответствующих территорий.

Пользуясь случаем, хотел бы поблагодарить Совет Федерации за активное участие в разработке и принятии в прошлом году Закона «Об общих принципах организации и деятельности КСО субъектов РФ и муниципальных образований», который создал условия для укрепления и существенного повышения эффективности внешнего финансового контроля на региональном и местном уровнях.

Итоги прошлого года показывают, что уже сейчас работа КСО регионов приносит вполне ощутимый результат. Так, было проведено 8260 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В то же время в региональном разрезе система независимого финансового контроля развита крайне неравномерно. В регионах с сопоставимыми масштабами экономики и численности населения показатели деятельности КСО могут различаться на несколько порядков. Так, например, Счетной палатой Республики Бурятия проведено 342 мероприятия, а Контрольно-счетной палатой Астраханской области — лишь 13.

По результатам контрольных мероприятий выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 111,8 млрд руб., в том числе нецеле-

вое использование — 1,4 млрд руб. Устранено финансовых нарушений на общую сумму 45,9 млрд руб., в том числе возмещено средств, использованных не по целевому назначению, на общую сумму 841 млн руб.

В региональном разрезе объемы выявленных нарушений скорее свидетельствуют не о качестве управления государственными ресурсами на соответствующей территории, а о степени независимости и уровне развития КСО. Например, больше половины объема выявленного по всей России нецелевого использования средств приходится всего на 3 региона: Республику Башкортостан, Самарскую область и Республику Дагестан.

Между тем, по данным Генпрокуратуры, в прошлом году только в Северокавказском федеральном округе было выявлено более 14 тыс. нарушений.

Отрадно отметить, что на настоящий момент КСО многих регионов смогли наладить конструктивное взаимодействие с правоохранительными органами. Из года в год увеличивается количество материалов, направленных в органы прокуратуры и иные правоохранительные органы.

Однако принятие данного закона является очень важным, но лишь первым шагом. Очень важно, как он будет реализовываться на местах, какими полномочиями будут наделены КСО и какие ресурсы они получают на свое собственное содержание.

Особую обеспокоенность вызывает организация внешнего финансового контроля на муниципальном уровне. В настоящее время КСО созданы в 405 из 528 городских округов и в 1204 из 2062 муниципальных районов. Штатная численность КСО составляет всего 1-2

единицы. (По данным Генпрокуратуры, в прошлом году в Северокавказском федеральном округе муниципальными органами финансового контроля не было выявлено ни одного факта хищения.)

Решением проблемы является укрепление связи регион—муниципалитет и создание региональных объединений КСО. К настоящему времени создано уже 32 таких объединения.

Между тем создание полноценной системы внешнего финансового контроля на местах является залогом успешной работы и самой Счетной палаты. Так, например, по поручению Совета Федерации мы совместно с КСО приступили к полномасштабной проверке системы ЖКХ, которая охватит все регионы страны.

Таким образом, было бы целесообразно продолжить совместную работу по проведению мониторинга правоприменительной практики при реализации данного закона с целью выработки предложений по его дальнейшему совершенствованию. При этом я хотел бы попросить содействия всех членов Совета Федерации в тех случаях, когда деятельность КСО подвергается определенному давлению представителей исполнительных структур. Мы предоставим вам такие данные по каждому субъекту РФ.

За последние годы Совету Федерации и Счетной палате удалось создать по-настоящему эффективный механизм взаимодействия, позволяющий обеспечивать реальное влияние верхней палаты на бюджетный процесс. И это дает нам возможность еще более активно развивать систему парламентского контроля на всех уровнях бюджетной системы.

# PROESTATE®

## 12-14 СЕНТЯБРЯ 2012

Россия, Санкт-Петербург

Международный  
инвестиционный форум  
по недвижимости



+7 (495) 280 07 31

WWW.PROESTATE.RU

+7 (812) 640 60 70

