



СЧЕТНАЯ
ПАЛАТА
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

БЮЛЛЕТЕНЬ



■ Результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации» с.118

страница 84

Оценка итогов реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации

страница 191

Анализ эффективности мер по оптимизации состава и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации

страница 241

Господдержка Банком России, страховыми организациями и органами субъектов Российской Федерации в сфере сельхозстрахования

Содержание

Трибуна аудитора

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Анализ формирования и управления государственным долгом Тверской области за 2011-2015 годы и истекший период 2016 года» (совместно с Контрольно-счетной палатой Тверской области)» **Т.Н. МАНУЙЛОВА, Т.В. ИПАТОВА**.....3

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка итогов реализации в 2011-2015 годах Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» **А.В. ПЕРЧАН**84

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации» **В.Н. БОГОМОЛОВ**118

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» **М.С. РОХМИСТРОВ**191

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» Центральным банком Российской Федерации, страховыми организациями и уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года» А.В. ПЕРЧЯН	241
<i>Рассмотрено Коллегией</i>	277
<i>Официальная хроника</i>	281
<i>Summary</i>	283

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 65К (1140) «О результатах контрольного мероприятия «Анализ формирования и управления государственным долгом Тверской области за 2011-2015 годы и истекший период 2016 года» (совместно с Контрольно-счетной палатой Тверской области)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо губернатору Тверской области И.М. Рудене.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Анализ формирования и управления государственным долгом Тверской области за 2011-2015 годы и истекший период 2016 года» (совместно с Контрольно-счетной палатой Тверской области)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.4.29 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые, договорные, отчетные финансово-статистические, аналитические и другие документы и материалы, характеризующие процесс формирования и управления государственным долгом Тверской области за 2011-2015 годы и истекший период 2016 года.

Объект контрольного мероприятия

Правительство Тверской области (г. Тверь), Министерство финансов Российской Федерации (камерально).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 18 октября по 8 декабря 2016 года.

Цели контрольного мероприятия

Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Тверской области, регламентирующих формирование и управление государственным долгом Тверской области, и

оценить результаты управления государственным долгом правительством Тверской области.

Проверяемый период деятельности: 2011-2015 годы и истекший период 2016 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативного правового обеспечения, регламентирующего процесс формирования и управления государственным долгом Тверской области на предмет оптимизации процедур управления государственным долгом и соответствия положениям законов Российской Федерации

В 2011-2015 годах и истекшем периоде 2016 года управление государственным долгом Тверской области осуществлялось в соответствии с законом Тверской области от 18 января 2006 года № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области».

В соответствии с законом «О бюджетном процессе в Тверской области» к бюджетным полномочиям Законодательного Собрания Тверской области в области государственного долга отнесено принятие решений о принятии Тверской областью долговых и залоговых обязательств за счет средств областного бюджета и государственного имущества Тверской области, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Полномочия правительства Тверской области в области бюджетного процесса в части вопросов государственного долга предусматривают:

- заключение договоров о предоставлении государственных гарантий Тверской области, об обеспечении исполнения принципалом его возможных будущих обязательств по возмещению гаранту в порядке регресса сумм, уплаченных гарантом во исполнение (частичное исполнение) обязательств по гарантии, и выдача государственных гарантий Тверской области в пределах общей суммы предоставляемых гарантий, указанной в законе об областном бюджете;

- осуществление государственных внутренних заимствований Тверской области путем привлечения в областной бюджет Тверской области от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в целях финансирования дефицита областного бюджета Тверской области и погашения долговых обязательств Тверской области (за исключением бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете областного бюджета Тверской области);

- в соответствии с законом об областном бюджете издание распоряжений о заключении конкретных кредитных и иных договоров (соглашений), в соответствии с которыми осуществляются государственные внутренние заимствования Тверской области.

Непосредственное управление государственным долгом Тверской области осуществляет министерство финансов Тверской области, полномочия которого в сфере учета и управления государственным долгом в проверяемом периоде определены положением о министерстве финансов Тверской области, утвержденным постановлением правительства Тверской области от 19 сентября 2011 года № 42-пп.

Постановлением администрации Тверской области от 29 сентября 2010 года № 461-па утверждена долгосрочная целевая программа Тверской области «Совершенствование системы управления общественными финансами Тверской области на 2010-2016 годы», целью которой определено повышение качества управления региональными и муниципальными финансами.

Постановлением правительства Тверской области от 16 октября 2012 года № 604-пп утверждена государственная программа Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013-2018 годы, основной целью которой является обеспечение эффективного управления общественными финансами Тверской области.

В целях реализации государственной программы Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013-2018 годы, приказом министерства финансов Тверской области от 22 июля 2013 года № 34-нп утверждена концепция государственных заимствований Тверской области на 2013-2018 годы, в которой определены основные принципы осуществления государственных заимствований Тверской области:

- сохранение долговой нагрузки на областной бюджет Тверской области на экономически безопасном уровне с учетом действующих и планируемых к принятию долговых обязательств;
- обеспечение исполнения действующих долговых обязательств Тверской области своевременно и в полном объеме;
- минимизация рисков, связанных с осуществлением государственных заимствований Тверской области;
- оптимизация структуры государственного долга Тверской области с целью сокращения стоимости его обслуживания;

- обеспечение равномерного распределения долговой нагрузки на областной бюджет Тверской области во времени;
- диверсификация государственных долговых обязательств Тверской области по видам, срокам заимствований, формам выплаты дохода и другим параметрам;
- развитие рыночных инструментов заимствований и инструментов управления государственным долгом Тверской области;
- сохранение репутации Тверской области как надежного заемщика, безупречно и своевременно выполняющего финансовые обязательства;
- обеспечение своевременного, точного и полного учета государственных долговых обязательств Тверской области;
- проведение политики информационной открытости в отношении государственных заимствований Тверской области.

В соответствии с соглашениями о предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области от 26 декабря 2014 года № 01-01-06/06-636 и от 12 декабря 2014 года № 01-01-06/06-481 распоряжением правительства Тверской области от 25 февраля 2015 года № 119-рп утверждена долговая политика Тверской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (далее - Долговая политика Тверской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов).

В соответствии с Правилами предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2015 год, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2014 года № 1567, распоряжением правительства Тверской области от 17 ноября 2015 года № 563-рп утверждена долговая политика Тверской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов (далее - Долговая политика Тверской области на 2016-2018 годы).

Основной целью Долговой политики Тверской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов и Долговой политики Тверской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов является обеспечение сбалансированности областного бюджета Тверской области при наименьшем из возможных уровне затрат на обслуживание государственного долга Тверской области.

Долговая политика Тверской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов и Долговая политика Тверской области на 2016 год и

плановый период 2017 и 2018 годов включали в себя следующие основные мероприятия:

- соблюдение ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- привлечение заемных средств исходя из оптимальных сроков заимствований с учетом их влияния на долговую нагрузку областного бюджета Тверской области в среднесрочной перспективе;
- осуществление оперативного управления государственным долгом Тверской области, в том числе посредством проведения операций по возобновляемым кредитным линиям, а также при наличии возможности операций по досрочному погашению и рефинансированию долговых обязательств Тверской области, в том числе за счет бюджетных кредитов из федерального бюджета;
- реструктуризация долговых обязательств Тверской области по бюджетным кредитам из федерального бюджета;
- реализация в период 2015-2017 годов плана мероприятий по совершенствованию политики управления государственным долгом Тверской области, сокращению государственного долга Тверской области, утвержденного распоряжением правительства Тверской области от 30 июня 2014 года № 320-рп;
- осуществление мониторинга финансовых рынков в целях привлечения заемных средств на наиболее выгодных условиях с учетом конъюнктуры рынка;
- сохранение диверсификации инструментов заимствований;
- формирование равномерного профиля погашения государственного долга Тверской области;
- контроль за полным и своевременным погашением и обслуживанием долговых обязательств Тверской области.

В Долговой политике Тверской области на 2016-2018 годы одной из основных задач определено обеспечение поэтапного сокращения доли общего объема долговых обязательств Тверской области, в том числе по долговым обязательствам Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций:

- к 1 января 2017 года доля общего объема долговых обязательств Тверской области составит 80 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2016 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств Тверской области по

государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций, составит 50 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2016 год;

- к 1 января 2018 года доля общего объема долговых обязательств Тверской области составит 67 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2017 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций, составит 60 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2017 год;

- к 1 января 2019 года доля общего объема долговых обязательств Тверской области составит 52 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2018 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций, составит 50 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2018 год.

Тверской областью заключено соглашение от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85 с Министерством финансов Российской Федерации о предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области (далее - соглашение от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85), подпунктом «и» пункта 3.2 которого определено обеспечение поэтапного сокращения доли общего объема долговых обязательств Тверской области, в том числе по долговым обязательствам Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций:

- к 1 января 2017 года общий объем долговых обязательств субъекта Российской Федерации в абсолютном значении не увеличится и сохранится на уровне по состоянию на 1 января 2016 года в объеме до 28018,9 млн. рублей, или не более 75 % от суммы доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений за 2016 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций, составит не более

37 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2016 год;

- к 1 января 2018 года доля общего объема долговых обязательств Тверской области составит не более 74 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2017 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций, составит не более 53 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2017 год;

- к 1 января 2019 года доля общего объема долговых обязательств Тверской области составит не более 68 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2018 год, в том числе доля общего объема долговых обязательств Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций, составит не более 50 % от суммы доходов областного бюджета Тверской области без учета безвозмездных поступлений за 2018 год.

Закон Тверской области от 24 декабря 2015 года № 142-ЗО «Об областном бюджете на 2016 год» (в ред. от 24 октября 2016 года № 69-ЗО) соответствует вышеперечисленным условиям соглашения от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85, а именно:

- законом установлено, что общий объем долговых обязательств в абсолютном значении не увеличится по сравнению с объемом по состоянию на 1 января 2016 года (28018,9 млн. рублей) и к 1 января 2017 года составит до 28018,9 млн. рублей, не более 71,2 % от суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2016 год;

- к 1 января 2017 года доля общего объема долговых обязательств Тверской области по государственным ценным бумагам Тверской области и кредитам, полученным от кредитных организаций, составит 32,4 % от суммы доходов без учета безвозмездных поступлений.

На момент проведения контрольного мероприятия определенные в Долговой политике Тверской области на 2016-2018 годы задачи не соответствуют подпункту «и» пункта 3.2 соглашения от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85, а также закону Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2016 год» (в ред. от 24 октября 2016 года № 69-ЗО).

Необходимо отметить, что согласно подпункту «д» пункта 3.2 соглашения от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85 высший орган исполнительной

власти субъекта Российской Федерации утверждает долговую политику субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также в случае необходимости обеспечивает внесение соответствующих изменений в нее.

Вместе с тем на момент проведения контрольного мероприятия правительством Тверской области соответствующие изменения параметров поэтапного сокращения доли общего объема долговых обязательств Тверской области в Долговую политику Тверской области на 2016-2018 годы не внесены.

В соответствии со статьями 11, 34 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» разработан и распоряжением правительства Тверской области от 11 февраля 2016 года № 54-рп утвержден «Бюджетный прогноз Тверской области на долгосрочный период до 2027 года». Указанный прогноз разработан в соответствии со статьей 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 10 закона Тверской области от 15 июля 2015 года № 66-ЗО «О стратегическом планировании в Тверской области» и порядком разработки и утверждения бюджетного прогноза Тверской области на долгосрочный период, утвержденным постановлением правительства Тверской области от 23 июня 2015 года № 289-пп.

Основной целью бюджетного прогноза является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета Тверской области.

Основные факторы, повлиявшие на параметры бюджетного прогноза Тверской области: умеренный темп роста собственных доходов бюджета региона, продолжение политики сдерживания дефицита и роста государственного долга, максимальная концентрация имеющихся финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственных программ Тверской области.

Таким образом, в настоящее время Тверская область имеет достаточную региональную нормативную базу в области управления государственным долгом.

Вместе с тем необходимо отметить, что долговая политика Тверской области в виде отдельного нормативного документа была впервые утверждена в 2015 году распоряжением правительства Тверской области от 25 февраля 2015 года № 119-рп «Об утверждении долговой политики Тверской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» в связи с необходимостью выполнения условий соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и правительством Тверской области от 12 декабря 2014 года № 01-01-06/06-481 о предоставлении

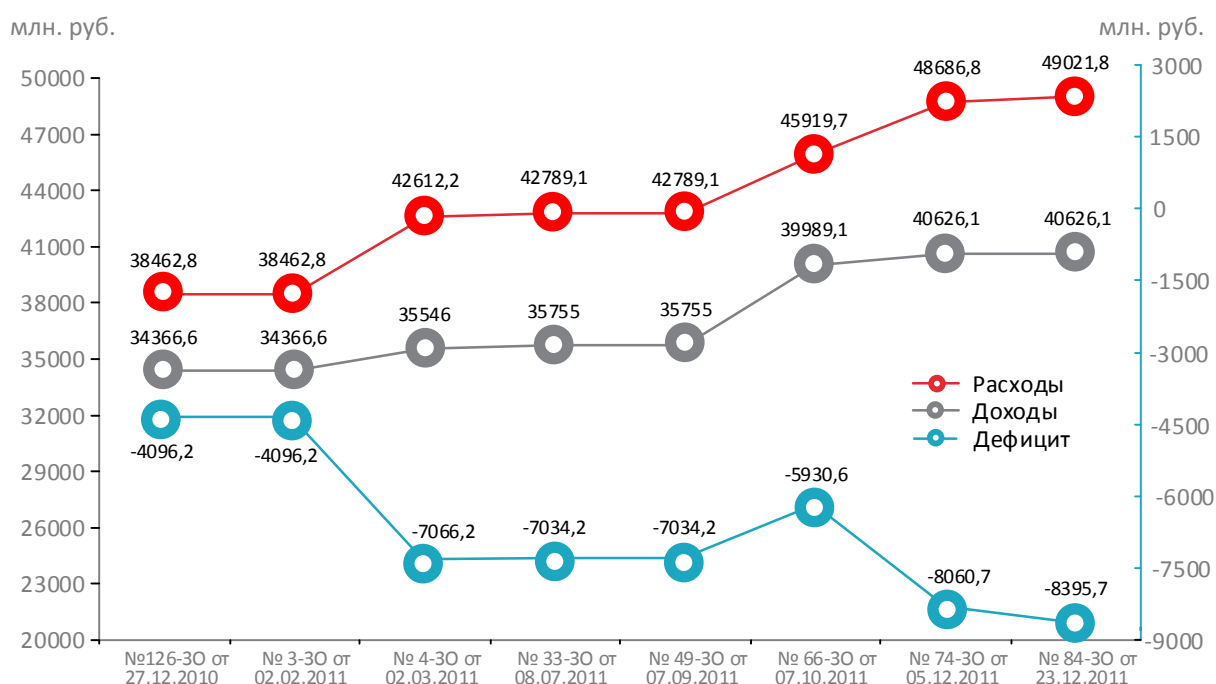
бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области. В 2011-2014 годах политика правительства Тверской области по управлению государственным долгом определялась основными направлениями бюджетной и налоговой политики Тверской области.

2. Анализ причин изменения объема дефицита бюджета Тверской области в проверяемом периоде, в том числе изменения прогнозных поступлений доходов в течение года и отклонения фактических поступлений доходов от прогнозных, изменения плановых показателей расходов в течение года и отклонения фактических расходов от плановых, изменения плановых показателей источников финансирования дефицита бюджета Тверской области в течение года и отклонения фактических источников от плановых

Изменение прогнозных поступлений доходов и плановых показателей расходов, а также плановых показателей источников финансирования дефицита областного бюджета Тверской области в 2011-2016 годах

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что в проверяемом периоде ежегодно в закон о бюджете Тверской области на текущий финансовый год неоднократно в течение года вносились изменения.

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита бюджета Тверской области в 2011 году.



Так, в течение 2011 года в закон Тверской области от 27 декабря 2010 года № 126-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» изменения были внесены семь раз (от 2 февраля 2011 года № 3-ЗО, от 2 марта 2011 года № 4-ЗО, от 8 июля 2011 года № 33-ЗО, от 7 сентября 2011 года № 49-ЗО, от 7 октября 2011 года № 66-ЗО, от 5 декабря 2011 года № 74-ЗО, от 23 декабря 2011 года № 84-ЗО).

Законом Тверской области от 27 декабря 2010 года № 126-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» объем доходов областного бюджета на 2011 год утвержден в сумме 34366,6 млн. рублей. В ходе исполнения областного бюджета Тверской области в 2011 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился до 40626,1 млн. рублей (закон в ред. от 23 декабря 2011 года № 84-ЗО) на 6259,5 млн. рублей, или на 18,2 %, в том числе:

- на 360,7 млн. рублей, или на 1,3 % увеличились прогнозные поступления по налоговым и неналоговым доходам;
- на 5898,8 млн. рублей, или на 85,5 % возросли плановые значения по безвозмездным поступлениям.

Увеличение целевых межбюджетных трансфертов в 2011 году отразилось в расходной части бюджета.

Первоначально установленный законом Тверской области от 27 декабря 2010 года № 126-ЗО плановый объем расходов областного бюджета на 2011 год в сумме 38462,8 млн. рублей увеличился до 49021,8 млн. рублей (закон в ред. от 23 декабря 2011 года № 84-ЗО) на 10559,0 млн. рублей, или на 27,5 %, в том числе:

- 3304,2 млн. рублей - дотации муниципальным образованиям в связи с необходимостью стабилизации финансовой ситуации из-за наличия значительного объема выпадающих доходов и объема долговых обязательств муниципальных образований (бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; кредитов кредитных организаций; муниципальных гарантий);
- 7254,8 млн. рублей - увеличение расходов по следующим отраслям экономики области: здравоохранение, социальная политика, национальная экономика, образование.

Поскольку увеличение плановых доходов бюджета Тверской области не обеспечило рост планируемых бюджетных расходов, плановый дефицит областного бюджета Тверской области в 2011 году в объеме 4096,2 млн. рублей увеличился до 8395,7 млн. рублей. Отклонение от первоначальной редакции закона составило 4299,5 млн. рублей, или 105 процентов.

При этом в первоначально утвержденной структуре источников финансирования дефицита областного бюджета произошли следующие изменения:

- привлечение по государственным ценным бумагам сократилось на 5000,0 млн. рублей в связи с отказом от размещения государственных облигаций Тверской области в 2011 году из-за изменения конъюнктуры финансового рынка;

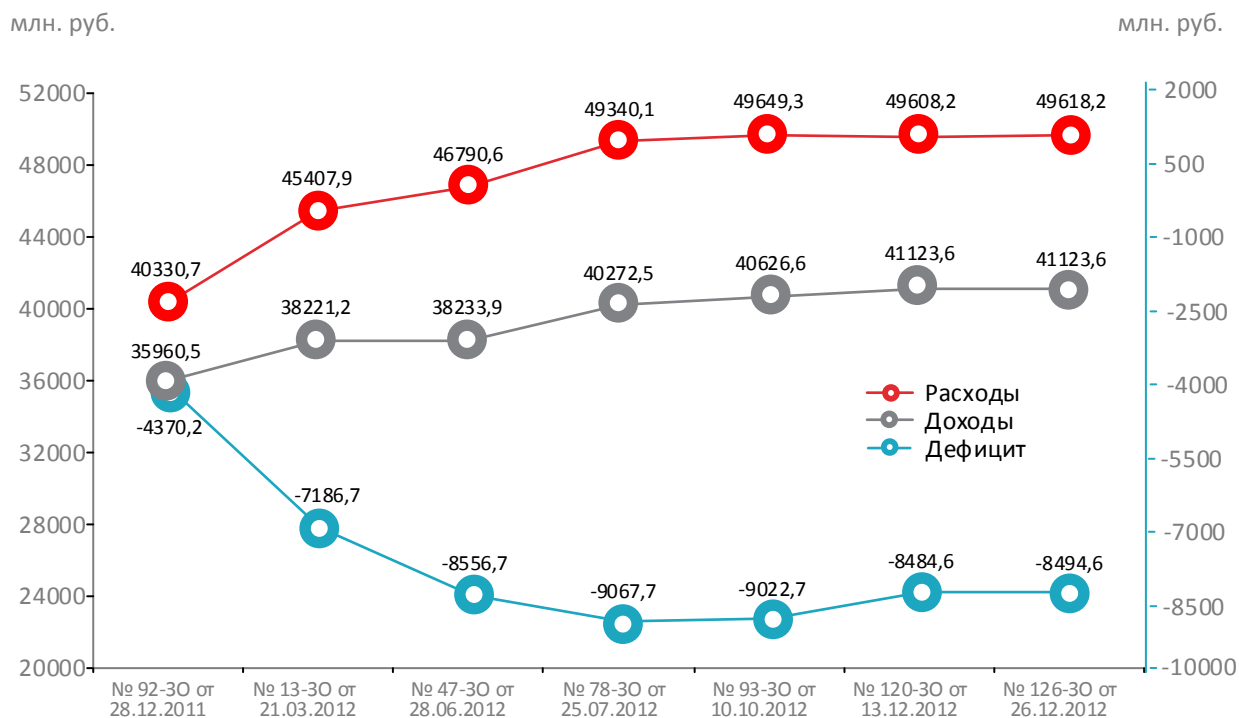
- привлечение по кредитам кредитных организаций увеличилось на 87,5 % до 9000,0 млн. рублей, погашение сократилось на 36,7 % до 3100,0 млн. рублей;

- привлечение по бюджетным кредитам увеличилось до 1213,4 млн. рублей, погашение сократилось на 7,2 млн. рублей;

- использование остатков средств областного бюджета увеличилось с 4,5 млн. рублей на начало года до 2847,4 млн. рублей на конец года, или на 2842,9 млн. рублей.

Законом о бюджете Тверской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (с учетом изменений) предусмотрено, что дефицит бюджета Тверской области в сумме 8395,7 млн. рублей будет профинансирован за счет государственных заимствований (5858,6 млн. рублей), а также за счет использования остатков средств областного бюджета (2847,4 млн. рублей).

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита бюджета Тверской области в 2012 году.



В течение 2012 года в закон Тверской области от 28 декабря 2011 года № 92-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» изменения были внесены шесть раз (от 21 марта 2012 года № 13-ЗО, от 28 июня 2012 года № 47-ЗО, от 25 июля 2012 года № 78-ЗО, от 10 октября 2012 года № 93-ЗО, от 13 декабря 2012 года № 120-ЗО, от 26 декабря 2012 года № 126-ЗО).

Законом Тверской области от 28 декабря 2011 года № 92-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» объем доходов областного бюджета на 2012 год утвержден в сумме 35960,5 млн. рублей. В ходе исполнения областного бюджета Тверской области в 2012 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился до 41123,6 млн. рублей (закон в ред. от 26 декабря 2012 года № 126-ЗО) на 5163,1 млн. рублей, или на 14,4 %, в том числе: на 270,4 млн. рублей, или на 0,9 %, увеличились прогнозные поступления по налоговым и неналоговым доходам; на 4892,7 млн. рублей, или на 76 %, возросли плановые значения по безвозмездным поступлениям.

Увеличение целевых межбюджетных трансфертов в 2012 году отразилось в расходной части бюджета.

Первоначально установленный законом Тверской области от 28 декабря 2011 года № 92-ЗО плановый объем расходов областного бюджета на 2012 год в сумме 40330,7 млн. рублей увеличился до 49618,2 млн. рублей (закон в ред. от 26 декабря 2012 года № 126-ЗО) на 9287,5 млн. рублей, или на 23 %, в том числе: 2508,3 млн. рублей - в связи с началом реализации в 2012 году указов Президента Российской Федерации (от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - в объеме 294,6 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - в объеме 599,6 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - в объеме 642,8 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - в объеме 756,0 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - в объеме 213,8 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - в объеме 1,5 млн. рублей); 6254,5 млн. рублей - за счет увеличения расходов по следующим отраслям экономики области: здравоохранение, социальная политика, национальная

экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, образование; 524,7 млн. рублей - за счет дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности и выравнивания обеспеченности муниципальных образований.

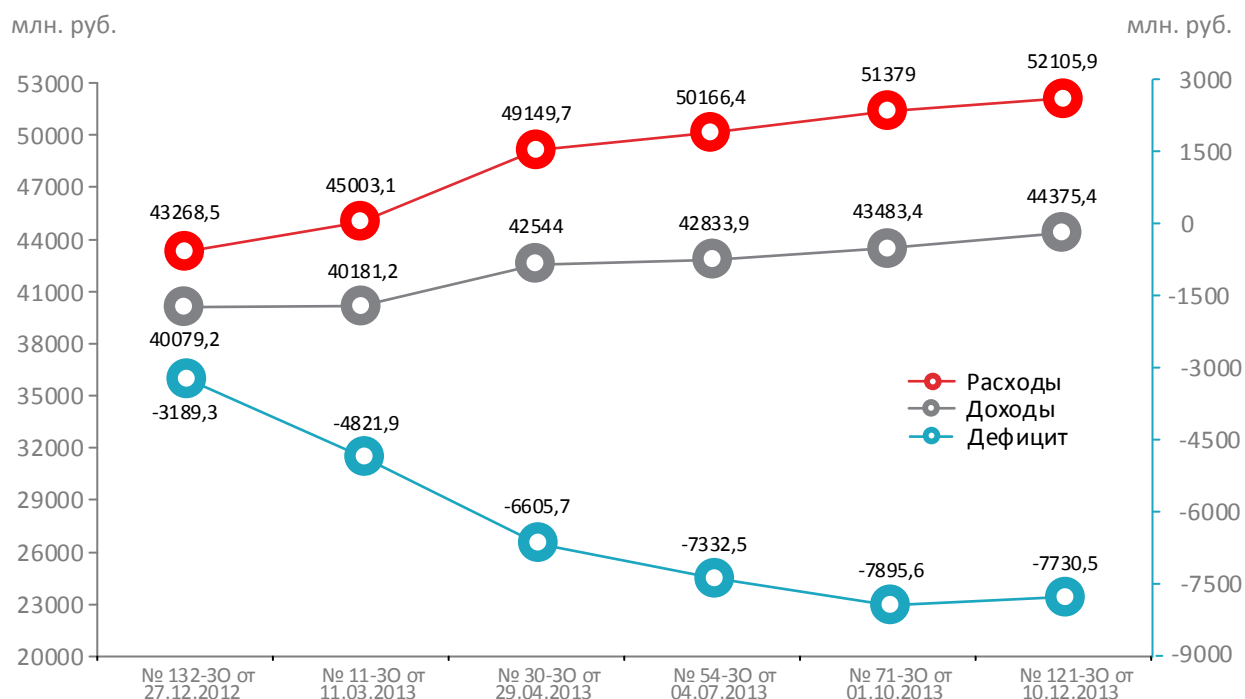
В результате плановый дефицит областного бюджета Тверской области в 2012 году в объеме 4370,2 млн. рублей увеличился до 8494,6 млн. рублей на 4124,4 млн. рублей, или на 94,4 процента.

При этом в структуре источников произошли следующие изменения:

- привлечение по кредитам кредитных организаций увеличилось на 4700,0 млн. рублей до 13000,0 млн. рублей (на 56,6 %), погашение - на 4200,0 млн. рублей (на 70 %) до 10200,0 млн. рублей;
- привлечение по бюджетным кредитам из федерального бюджета увеличилось на 500,0 млн. рублей;
- использование остатков средств областного бюджета увеличилось с 44,4 млн. рублей на начало года до 3637,7 млн. рублей на конец года, или на 3593,3 млн. рублей.

Законом о бюджете Тверской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов (с учетом изменений) предусмотрено, что дефицит бюджета Тверской области в сумме 8494,6 млн. рублей будет профинансирован за счет государственных заимствований (4801,3 млн. рублей), а также за счет использования остатков средств областного бюджета и иных источников (3693,3 млн. рублей).

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита бюджета Тверской области в 2013 году.



В течение 2013 года в закон Тверской области от 27 декабря 2012 года № 132-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» изменения были внесены пять раз (от 11 марта 2013 года № 11-ЗО, от 29 апреля 2013 года № 30-ЗО, от 4 июля 2013 года № 54-ЗО, от 1 октября 2013 года № 71-ЗО, от 10 декабря 2013 года № 121-ЗО).

Законом Тверской области от 27 декабря 2012 года № 132-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» объем доходов областного бюджета на 2013 год утвержден в сумме 40079,2 млн. рублей.

В ходе исполнения областного бюджета Тверской области в 2013 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился до 44375,4 млн. рублей (закон в ред. от 10 декабря 2013 года № 121-ЗО) на 4296,2 млн. рублей, или на 10,7 %. При этом на 516,2 млн. рублей, или на 1,5 %, снизились прогнозные поступления по налоговым и неналоговым доходам; на 4812,5 млн. рублей, или на 72,9 %, возросли плановые значения по безвозмездным поступлениям.

Увеличение целевых межбюджетных трансфертов в 2013 году отразилось в расходной части бюджета.

Первоначально установленный законом Тверской области от 27 декабря 2012 года № 132-ЗО плановый объем расходов областного бюджета на 2013 год в сумме 43268,5 млн. рублей увеличился до 52105,9 млн. рублей (закон в ред. от 10 декабря 2013 года № 121-ЗО) на 8837,4 млн. рублей, или на 20,4 %, в том числе:

- 3010,3 млн. рублей - за счет увеличения расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации:

- от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - на 24,4 млн. рублей;

- от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - на 325,4 млн. рублей;

- от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» - на 111,7 млн. рублей;

- от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - на 56,6 млн. рублей;

- от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - на 526,9 млн. рублей;

от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - на 1881,7 млн. рублей;

от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - на 86,0 млн. рублей;

от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - уменьшение на 2,4 млн. рублей;

- 5827,1 млн. рублей - за счет увеличения расходов по следующим отраслям экономики области: здравоохранение, социальная политика, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, образование.

В результате первоначально запланированный дефицит областного бюджета Тверской области в 2013 году в объеме 3189,3 млн. рублей увеличился до 7730,5 млн. рублей (закон в ред. от 10 декабря 2013 года № 121-ЗО) на 4541,2 млн. рублей, или 142,4 процента.

При этом в структуре источников произошли следующие изменения:

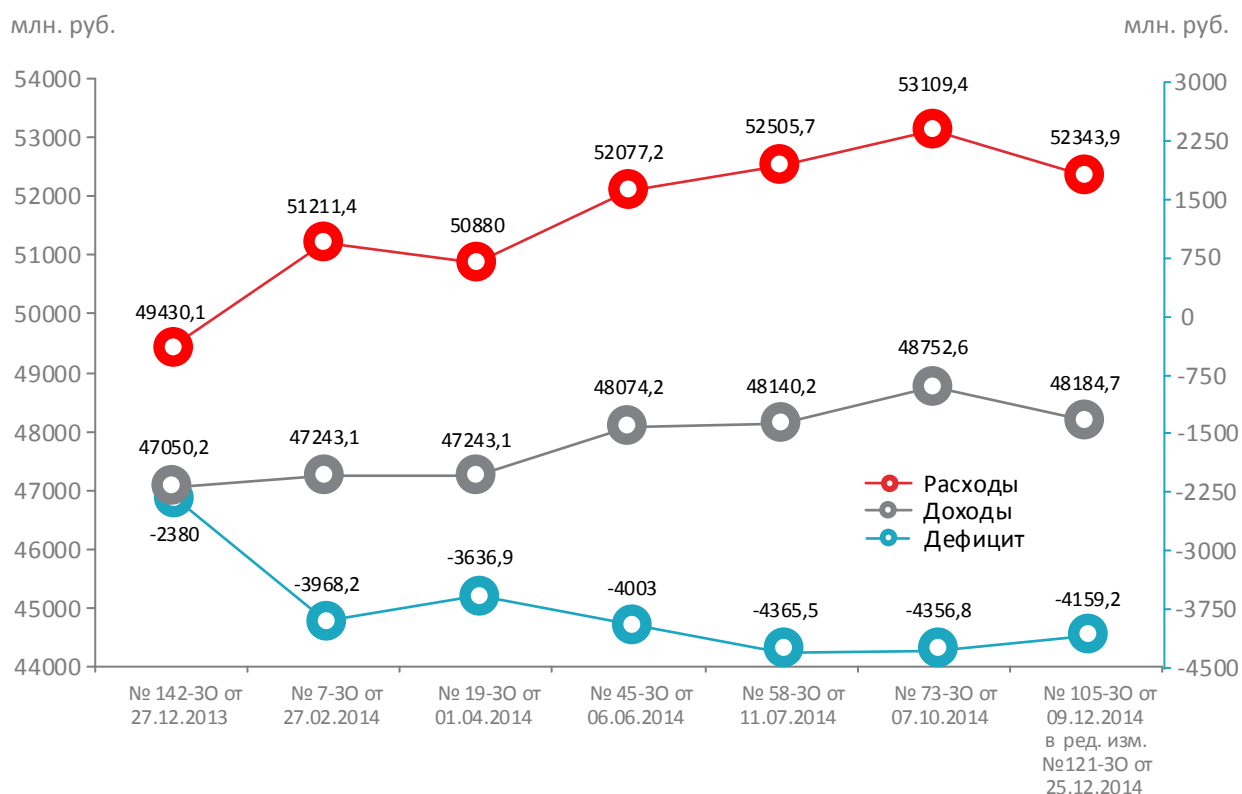
- привлечение по кредитам кредитных организаций увеличилось на 4924,0 млн. рублей (на 31,1 %) до 20744,0 млн. рублей, погашение - на 3050,0 млн. рублей до 17550,0 млн. рублей (на 21 %). Указанные изменения были внесены с целью увеличения лимита задолженности по возобновляемым кредитным линиям исходя из фактического объема привлечения и погашения Тверской областью кредитов кредитных организаций в 2013 году;

- погашение бюджетных кредитов из федерального бюджета сократилось на 91,4 млн. рублей в связи с проведенной в 2012 году реструктуризацией бюджетного кредита, предоставленного Тверской области в 2010 году для частичного покрытия дефицита областного бюджета;

- использование остатков средств областного бюджета увеличилось с 18,4 млн. рублей на начало года до 2585,6 млн. рублей на конец года, или на 2567,2 млн. рублей.

Законом о бюджете Тверской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (с учетом изменений) предусмотрено, что дефицит бюджета Тверской области в сумме 7730,5 млн. рублей будет профинансирован за счет государственных заимствований (4944,0 млн. рублей), а также за счет использования остатков средств областного бюджета и иных источников бюджета (2786,5 млн. рублей).

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита бюджета Тверской области в 2014 году.



В течение 2014 года в закон Тверской области от 27 декабря 2013 года № 142-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» изменения были внесены семь раз (от 27 февраля 2014 года № 7-ЗО, от 1 апреля 2014 года № 19-ЗО, от 6 июня 2014 года № 45-ЗО, от 11 июля 2014 года № 58-ЗО, от 7 октября 2014 года № 73-ЗО, от 9 декабря 2014 года № 105-ЗО, от 25 декабря 2014 года № 121-ЗО).

Законом Тверской области от 27 декабря 2013 года № 142-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» объем доходов областного бюджета на 2014 год утвержден в сумме 47050,2 млн. рублей. В ходе исполнения областного бюджета Тверской области в 2014 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился до 48184,7 млн. рублей (закон в ред. от 25 декабря 2014 года № 121-ЗО) на 1134,5 млн. рублей, или на 2,4 %. При этом на 192,4 млн. рублей, или на 0,5 %, снизились прогнозные поступления по налоговым и неналоговым доходам; на 1326,9 млн. рублей, или на 14,6 %, возросли плановые значения по безвозмездным поступлениям.

Увеличение целевых межбюджетных трансфертов в 2014 году отражено в расходной части бюджета.

Первоначально установленный законом Тверской области от 27 декабря 2013 года № 142-ЗО плановый объем расходов областного бюджета на 2014 год в сумме 49430,1 млн. рублей увеличился до 52343,9 млн. рублей (закон в ред. от 25 декабря 2014 года № 121-ЗО) на 2913,8 млн. рублей, или на 5,9 %, в том числе:

- 1287,9 млн. рублей - за счет увеличения расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации (от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - на 77,8 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - на 0,2 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - на 6,2 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - на 611,2 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - на 355,6 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - на 47,5 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - на 189,5 млн. рублей);

- 1625,9 млн. рублей - за счет увеличения расходов по следующим отраслям экономики области: здравоохранение, социальная политика, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, образование.

При этом запланированные расходы на обслуживание государственного долга Тверской области сократились на 589,0 млн. рублей в связи с экономией, сложившейся с учетом фактических объемов привлечения и погашения заемных средств в 2014 году.

В результате плановый дефицит областного бюджета Тверской области в 2014 году в объеме 2380,0 млн. рублей увеличился до 4159,2 млн. рублей (закон в ред. от 25 декабря 2014 года № 121-ЗО) на 1779,2 млн. рублей, или 74,8 %. При этом в структуре источников произошли следующие изменения:

- привлечение по государственным ценным бумагам сократилось на 5000,0 млн. рублей в связи с отказом от размещения государственных облигаций Тверской области в 2014 году из-за предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета;

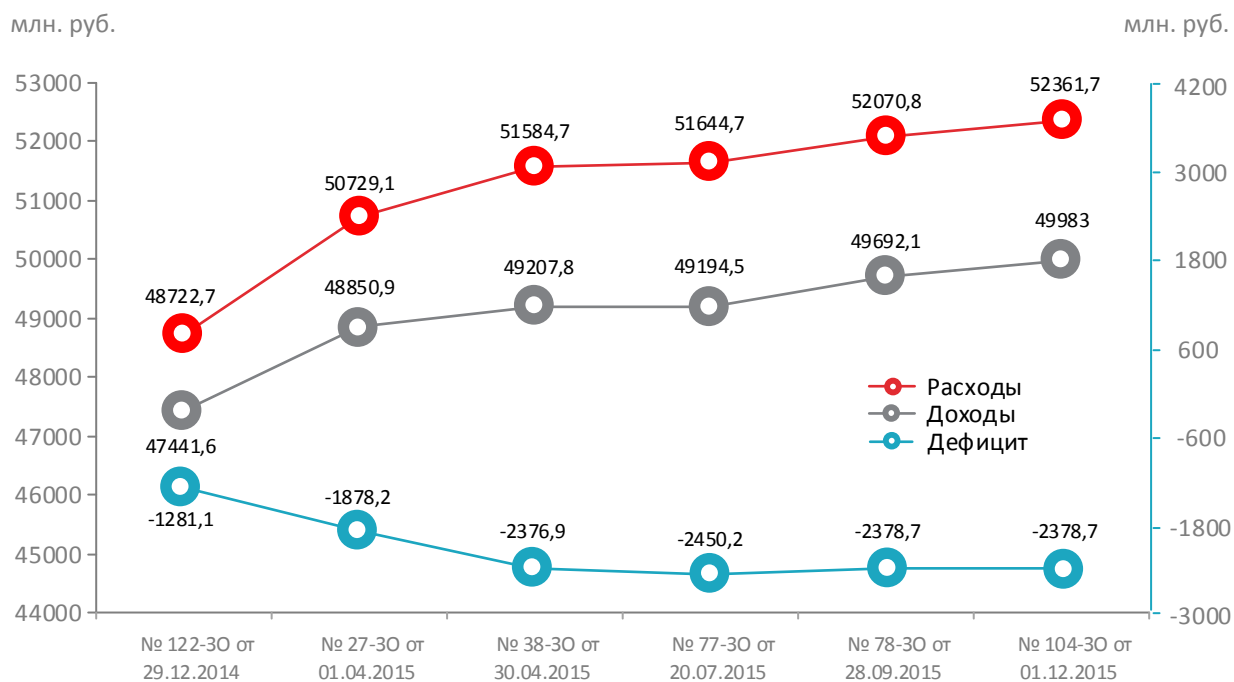
- по кредитам кредитных организаций объемы привлечения и погашения увеличились до 30997,3 млн. рублей (на 123,2 %) и до 33000,0 млн. рублей (на 144,6 %), соответственно;

- привлечение по бюджетным кредитам увеличилось до 10993,4 млн. рублей за счет получения бюджетных кредитов, не предусмотренное первоначальной редакцией закона о бюджете, в том числе: на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации - в объеме 3450,0 млн. рублей, для частичного покрытия дефицита бюджета - в объеме 7543,4 млн. рублей; погашение увеличилось на 3453,6 млн. рублей;

- использование остатков средств областного бюджета увеличилось с 5,8 млн. рублей на начало года до 1800,6 млн. рублей на конец года, или на 1794,8 млн. рублей.

Законом о бюджете Тверской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (с учетом изменений) предусмотрено, что дефицит бюджета Тверской области в сумме 4159,2 млн. рублей будет профинансирован за счет государственных заимствований (2187,1 млн. рублей), а также за счет изменения остатков и иных источников финансирования дефицита бюджета (1972,1 млн. рублей).

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита бюджета Тверской области в 2015 году.



В течение 2015 года в закон Тверской области от 29 декабря 2014 года № 122-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» изменения были внесены пять раз (от 1 апреля 2015 года № 27-ЗО, от 30 апреля 2015 года № 38-ЗО, от 20 июля 2015 года № 77-ЗО, от 28 сентября 2015 года № 78-ЗО, от 1 декабря 2015 года № 104-ЗО).

Законом Тверской области от 29 декабря 2014 года № 122-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» объем доходов областного бюджета на 2015 год утвержден в сумме 47441,6 млн. рублей. В ходе исполнения областного бюджета Тверской области в 2015 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился до 49983,0 млн. рублей (закон в ред. от 1 декабря 2015 года № 104-ЗО) на 2541,4 млн. рублей, или на 5,4 %, в том числе: на 8,1 млн. рублей, или на 0,02 %, увеличились прогнозные поступления по налоговым и неналоговым доходам; на 2533,3 млн. рублей, или на 30,2 %, возросли плановые значения по безвозмездным поступлениям.

Увеличение целевых межбюджетных трансфертов в 2015 году отражено в расходной части бюджета.

Первоначально установленный законом Тверской области от 29 декабря 2014 года № 122-ЗО плановый объем расходов областного бюджета на 2015 год в сумме 48722,7 млн. рублей увеличился до 52361,7 млн. рублей (закон в ред. от 1 декабря 2015 года № 104-ЗО) на 3639,0 млн. рублей, или на 7,5 %, в том числе:

- 687,8 млн. рублей - за счет увеличения расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации (от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - на 154,8 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - на 9,4 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - на 400,4 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - на 80,9 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - на 21,7 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - на 273,2 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - уменьшение на 236,2 млн. рублей, от 1 июня 2012 года № 761

«О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» - уменьшение на 16,2 млн. рублей, от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» - уменьшение на 0,1 млн. рублей);

- 2951,2 млн. рублей - за счет увеличения расходов по следующим отраслям экономики области: социальная политика, национальная экономика, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура и кинематография.

При этом плановые расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в 2015 году сократились на 713,1 млн. рублей в связи с экономией, сложившейся с учетом фактических объемов привлечения и погашения заемных средств Тверской областью.

В результате первоначально утвержденный дефицит областного бюджета Тверской области в 2015 году в объеме 1281,1 млн. рублей увеличился до 2378,7 млн. рублей (закон в ред. от 1 декабря 2015 года № 104-ЗО). Отклонение от первоначальной редакции закона об областном бюджете Тверской области составило 1097,6 млн. рублей (85,7 %). При этом в структуре источников произошли следующие изменения:

- привлечение по государственным ценным бумагам сократилось на 3000,0 млн. рублей из-за отказа от размещения государственных облигаций Тверской области в 2015 году в связи с предоставлением бюджетных кредитов из федерального бюджета;

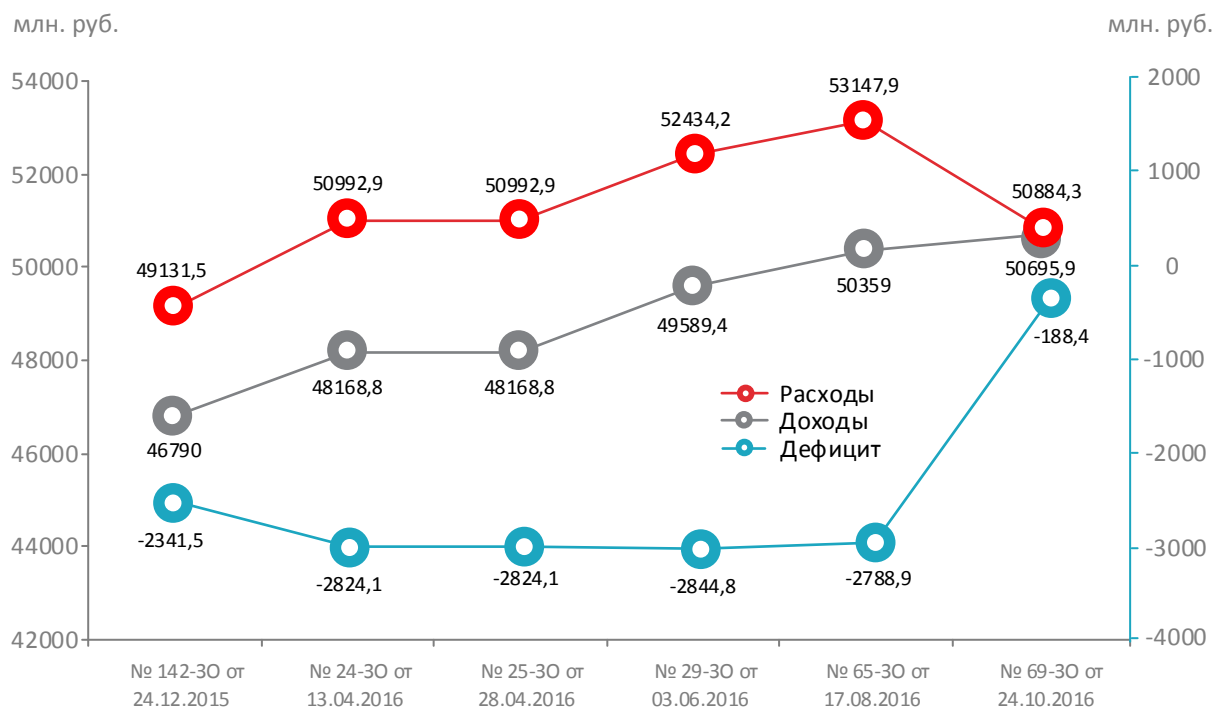
- по кредитам кредитных организаций объемы привлечения и погашения сократились до 9782,6 млн. рублей (на 70,1 %) и до 8736,6 млн. рублей (на 71,5 %), соответственно;

- привлечение по бюджетным кредитам увеличилось на 4115,4 млн. рублей за счет получения бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета;

- использование остатков средств областного бюджета увеличилось с 8,7 млн. рублей на начало года до 1102,0 млн. рублей на конец года, или на 1093,3 млн. рублей.

Законом о бюджете Тверской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (с учетом изменений) предусмотрено, что дефицит бюджета Тверской области в размере 2378,7 млн. рублей будет профинансирован за счет государственных заимствований (1270,0 млн. рублей), а также за счет использования остатков средств областного бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета (1108,7 млн. рублей).

На графике представлена динамика изменения плановых показателей доходов, расходов и дефицита бюджета Тверской области в 2016 году.



В течение текущего финансового года в закон Тверской области от 24 декабря 2015 года № 142-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2016 год» изменения были внесены пять раз (от 13 апреля 2016 года № 24-ЗО, от 28 апреля 2016 года № 25-ЗО, от 3 июня 2016 года № 29-ЗО, от 17 августа 2016 года № 65-ЗО, от 24 октября 2016 года № 69-ЗО).

Законом Тверской области от 24 декабря 2015 года № 142-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2016 год» объем доходов областного бюджета в 2016 году утвержден в сумме 46790,0 млн. рублей. В ходе исполнения областного бюджета Тверской области в 2016 году первоначально установленный прогнозный объем доходов увеличился до 50695,9 млн. рублей (закон в ред. от 24 октября 2016 года № 69-ЗО) на 3905,9 млн. рублей, или на 8,3 %, за счет увеличения плановых значений по безвозмездным поступлениям с 7448,1 млн. рублей до 11354,0 млн. рублей на 3905,9 млн. рублей, или на 52,4 процента.

Увеличение целевых межбюджетных трансфертов в 2016 году отражено в расходной части бюджета.

Первоначально установленный законом Тверской области от 24 декабря 2015 года № 142-ЗО плановый объем расходов областного бюджета на 2016 год в сумме 49131,5 млн. рублей увеличился до 50884,3 млн. рублей

(закон в ред. от 24 октября 2016 года № 69-ЗО) на 1752,8 млн. рублей, или на 3,6 процента.

При этом первоначально утвержденный на 2016 год объем расходов на реализацию указов Президента Российской Федерации в сумме 6416,6 млн. рублей сократился на 725,9 млн. рублей, или на 11,3 %, до 5690,7 млн. рублей, в том числе: от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» - уменьшение на 1388,2 млн. рублей, от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» - уменьшение на 148,3 млн. рублей, от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» - уменьшение на 13,9 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» - уменьшение на 0,04 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - увеличение на 91,2 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - увеличение на 15,2 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - увеличение на 470,4 млн. рублей, от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - увеличение на 247,6 млн. рублей.

Кроме того, утвержденные в первоначальной редакции закона расходы на обслуживание государственного долга Тверской области на 2016 год сократились на 1352,4 млн. рублей.

В результате первоначально утвержденный дефицит областного бюджета Тверской области на 2016 год в объеме 2341,5 млн. рублей снизился до 188,4 млн. рублей (закон в ред. от 24 октября 2016 года № 69-ЗО). Отклонение от первоначальной редакции закона об областном бюджете Тверской области составило 2153,1 млн. рублей (92 %). При этом в структуре источников произошли следующие изменения:

- привлечение по государственным ценным бумагам сократилось на 3000,0 млн. рублей из-за отказа от размещения государственных облигаций Тверской области в 2016 году;

- привлечение кредитов кредитных организаций сократилось до 17222,2 млн. рублей (на 10,3 %);

- привлечение по бюджетным кредитам увеличилось до 10836,9 млн. рублей (на 64,5 %) за счет получения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 3628,5 млн. рублей и для частичного покрытия дефицита бюджета в объеме 7208,4 млн. рублей; погашение бюджетных кредитов выросло до 8026,6 млн. рублей (на 22 %);

- использование остатков средств областного бюджета увеличилось с 177,7 млн. рублей на начало года до 191,0 млн. рублей на конец года, или на 13,3 млн. рублей.

Проведенный анализ изменения плановых показателей бюджета Тверской области в проверяемом периоде показал наличие в проверяемом периоде значительных отклонений между основными показателями областного бюджета Тверской области, утвержденными первоначальными редакциями законов об областном бюджете, и уточненными показателями, существенно превышающими первоначальные плановые показатели, что свидетельствует о низком уровне планирования областного бюджета Тверской области.

Так, плановые показатели основных параметров областного бюджета Тверской области были увеличены:

- по доходам: в 2011 году - на 18,2 %, в 2012 году - на 14,4 %, в 2013 году - на 10,7 %, в 2014 году - на 2,4 %, в 2015 году - на 5,4 %, в 2016 году - на 8,3 %, что в основном связано с увеличением плана по безвозмездным поступлениям из федерального бюджета;

- по расходам: в 2011 году - на 27,5 %, в 2012 году - на 23 %, в 2013 году - на 20,4 %, в 2014 году - на 5,9 %, в 2015 году - на 7,5 %, в 2016 году - на 3,6 % (в том числе на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года: в 2012 году - на 100 %, в 2013 году - в 1,2 раза, в 2014 году - на 25,8 %, в 2015 году - на 14,2 %);

- по использованию остатков: в 2011 году - в 633 раза, в 2012 году - в 82 раза, в 2013 году - в 141 раз, в 2014 году - в 311 раз, в 2015 году - в 126 раз, причиной образования которых является неисполнение утвержденных законом о бюджете бюджетных ассигнований главными распорядителями бюджетных средств;

- по дефициту: в 2011 году - на 105 %, в 2012 году - на 94,4 %, в 2013 году - на 142,4 %, в 2014 году - на 74,8 %, в 2015 году - на 85,7 процента.

В проверяемом периоде плановые показатели источников финансирования дефицита значительно изменялись в ходе исполнения областного бюджета Тверской области. Так, в 2011 году и в 2014-2016 годах в связи с отказом

Тверской области от планов по размещению государственных облигаций плановые показатели привлечения кредитов кредитных организаций были увеличены в 2011 году на 87,5 %, в 2012 году - на 56,6 %, в 2014 году - на 123,2 % (привлечение), а в 2015 году - сокращены на 70,1 процента.

Необходимо отметить, что в течение 2016 года первоначально запланированный дефицит областного бюджета Тверской области в размере 2341,5 млн. рублей снизился до 188,4 млн. рублей. Прогнозные доходы областного бюджета были увеличены до 50695,9 млн. рублей, или на 8,3 %, за счет увеличения плана по безвозмездным поступлениям, объем собственных доходов не изменился. Первоначально установленный плановый объем расходов был увеличен до 50884,3 млн. рублей, или на 3,6 процента.

Таким образом, в 2011-2015 годах в ходе исполнения бюджета Тверской области уточненные показатели дефицита областного бюджета были увеличены от 75 % до 142 % за счет увеличения расходов бюджета и остатков средств областного бюджета, причиной роста которых является ежегодное неисполнение уточненных бюджетных назначений по расходам.

В 2016 году в ходе исполнения областного бюджета плановые показатели по расходам практически остались на уровне расходов 2014 года в номинальном выражении, что привело к снижению планового показателя дефицита в 2016 году в 12,4 раза, и плановые источники финансирования дефицита области практически снизились до нулевого значения.

Изменение фактических поступлений доходов и фактических расходов, а также фактических источников финансирования дефицита областного бюджета Тверской области от плановых в проверяемом периоде

Показатели дефицита, доходов и расходов областного бюджета Тверской области в 2011-2013 годах приведены в таблице:

(млн. руб.)

	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Дефицит (-) / профицит	- 8395,7	- 4944,3	- 8494,6	- 5802,5	- 7730,5	- 3809,3
Доходы	40626,1	39601,6	41123,6	40670,1	44375,4	44459,8
в том числе: налог на прибыль организаций	7856,1	6086,9	8082,5	8575,3	9580,3	8024,7
НДФЛ	7540,9	7911,1	8536,8	8601,5	9494,0	9528,1
Расходы	49021,8	44545,9	49618,2	46472,6	52105,9	48269,1
в том числе на реализацию указов Президента Российской Федерации*	-	-	-	2508,3	5422,4	4364,4

	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Источники, всего	8395,7	4944,3	8494,6	5802,5	7730,5	3809,3
в том числе на финансирование дефицита за счет государственных заимствований	5858,6	5193,6	4801,3	3801,3	4944,0	4450,0
в процентах	69,8	105,0	56,5	65,5	64,0	116,8

* Указы Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», от 7 мая 2012 года: № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

В 2011 году доходы бюджета Тверской области составили 39601,6 млн. рублей и были ниже бюджетных назначений на 1024,5 млн. рублей (на 2,5 %). Отклонение сформировалось в основном за счет непоступления по сравнению с уточненными бюджетными назначениями налоговых и неналоговых доходов на сумму 971,1 млн. рублей (3,5 %) и безвозмездных поступлений на сумму 53,5 млн. рублей (0,4 процента).

Поступления по основному источнику налоговых доходов (налогу на прибыль организаций) в 2011 году сложились в объеме 6086,9 млн. рублей, или 77,5 % от утвержденных назначений (7856,1 млн. рублей), непоступление по налогу на прибыль составило 1769,2 млн. рублей.

Основные причины неисполнения годовых назначений по налогу на прибыль организаций в 2011 году:

- снижение объема поступлений налога на прибыль по обособленному подразделению Калининской АЭС на 804,7 млн. рублей в связи с перераспределением прибыли между субъектами Российской Федерации в сторону увеличения доли прибыли в бюджет Ростовской области в связи с вводом в эксплуатацию энергоблока № 2 Ростовской АЭС;
- возврат по налогу на прибыль (по уточненным декларациям за предыдущие годы, зачеты) в сумме 746,9 млн. рублей.

Безвозмездные поступления по итогам 2011 года составили 12740,9 млн. рублей, или 99,6 % к уточненным годовым назначениям.

Расходы бюджета Тверской области в 2011 году составили 44545,9 млн. рублей, или 90,9 % уточненных плановых показателей. Расходная часть областного бюджета по итогам 2011 года не исполнена в объеме 4475,9 млн.

рублей. Основная причина неисполнения: заключение контрактов в конце 2011 года.

По итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2011 год дефицит бюджета Тверской области составил 4944,3 млн. рублей, что на 3451,4 млн. рублей, или на 41,1 %, меньше уточненного планового показателя. Дефицит областного бюджета Тверской области в 2011 году профинансирован за счет государственных заимствований Тверской области (5193,6 млн. рублей) и иных источников финансирования дефицита областного бюджета (1464,8 млн. рублей). При этом увеличение остатков средств областного бюджета составило 1714,0 млрд. рублей.

Привлечение государственных заимствований Тверской области в качестве источника финансирования дефицита областного бюджета в 2011 году привело к увеличению государственного долга Тверской области на 4674,0 млн. рублей.

В 2012 году доходы бюджета Тверской области составили 40670,1 млн. рублей и были ниже уточненных бюджетных назначений на 453,5 млн. рублей (на 1,1 %). При этом поступления налоговых и неналоговых доходов в 2012 году составили 29161,9 млн. рублей, что на 2,1 %, или на 628,9 млн. рублей, ниже уточненного плана. Одной из основных причин непоступления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет в 2012 году является неисполнение годовых назначений по налогу на имущество организаций.

За 2012 год налог на имущество организаций поступил в областной бюджет Тверской области в объеме 3417,5 млн. рублей, или 65,4 % к утвержденным бюджетным назначениям. Причинами низкого исполнения являются:

- возврат в мае 2012 года налога на имущество организаций по заявлению налогоплательщика (ОАО «Энел ОГК - 5») в сумме 340,3 млн. рублей;
- непоступление по налогу на имущество от Калининской АЭС в связи с фактическим вводом IV энергоблока в сентябре 2012 года, а не во II квартале 2012 года.

Расходы областного бюджета Тверской области по итогам 2012 года исполнены в сумме 46472,6 млн. рублей, или 93,7 % к уточненным годовым назначениям. Основная причина неисполнения: заключение контрактов в конце 2012 года. При этом расходы областного бюджета на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года в 2012 году выполнены в полном объеме, в размере 2508,3 млн. рублей.

По итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2012 год дефицит бюджета Тверской области составил 5802,5 млн. рублей, что на 2692,1 млн. рублей, или на 31,7 %, меньше уточненного планового показателя. Сложившийся по итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2012 год дефицит был профинансирован за счет государственных заимствований Тверской области (3801,3 млн. рублей), а также за счет использования остатков средств областного бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета (2001,2 млн. рублей).

Привлечение заемных средств в качестве источника финансирования дефицита бюджета Тверской области стало причиной роста государственного долга Тверской области в 2012 году на 3804,2 млн. рублей.

В 2013 году доходы бюджета Тверской области составили 44459,8 млн. рублей и были выше уточненных бюджетных назначений на 84,3 млн. рублей (на 0,2 %). Отклонение сформировалось в основном за счет дополнительных поступлений по сравнению с бюджетными назначениями налоговых и неналоговых доходов на сумму 565,3 млн. рублей (1,7 %). Основной причиной перевыполнения налоговых и неналоговых доходов в 2013 году стало поступление дополнительных доходов по акцизам.

Всего в 2013 году акцизов поступило в областной бюджет Тверской области в объеме 6812,9 млн. рублей, или 134,4 % к утвержденному плану. Причинами перевыполнения стали рост объемов подакцизных нефтепродуктов и объемов по слабоалкогольной продукции при одновременном низком исполнении по акцизам на пиво, производимое на территории Российской Федерации, - 81,9 % в связи с наличием у ООО «Частная пивоварня «Афанасий» по состоянию на 1 января 2014 года задолженности по уплате налога в сумме 89,5 млн. рублей и недостатком оборотных средств.

Поступление по основному источнику налоговых доходов (налогу на прибыль организаций) в 2013 году сложилось в размере 8024,7 млн. рублей, то есть 83,8 % от уточненных бюджетных назначений (9580,3 млн. рублей).

Снижение поступлений связано со снижением темпов роста налогооблагаемой прибыли по сравнению с прогнозируемым (при прогнозе закладывался темп роста 109,7 %, фактически - 93,9 %) и ростом убыточных организаций в результате опережающего роста затрат на производство над объемом полученной выручки.

Расходы бюджета Тверской области в 2013 году составили 48269,1 млн. рублей, или 92,6 % к уточненным годовым назначениям. Основная причина неисполнения - заключение контрактов в конце 2013 года. При этом расходы на реализацию указов Президента Российской Федерации соста-

вили 4364,4 млн. рублей, что на 1058,1 млн. рублей, или на 19,5 %, меньше уточненных бюджетных назначений, в том числе на реализацию указов:

- от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - исполнение меньше на 13,6 млн. рублей, или на 12,9 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причинами невыполнения являются экономия по результатам торгов, малое количество заявок, поданных субъектами малого и среднего предпринимательства, на участие в конкурсах по предоставлению субсидий на возмещение части затрат;

- от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - исполнение меньше на 6,4 млн. рублей, или на 11,2 %, уточненного планового показателя, связано с осуществлением расходов в соответствии с фактической потребностью;

- от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - исполнение меньше на 220,8 млн. рублей, или на 36,1 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причинами являются позднее доведение и поступление средств федерального бюджета на модернизацию дошкольного образования и, как следствие, позднее распределение по объектам строительства, а также экономия по итогам конкурсных процедур;

- от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - исполнение меньше на 783,9 млн. рублей, или на 39,8 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причины следующие:

- по переселению граждан из аварийного жилого фонда не исполнено 757,0 млн. рублей в связи с финансированием расходов в рамках заключенных муниципальных контрактов, а также поздним поступлением средств Фонда содействия реформированию ЖКХ (перечисление средств муниципальным образованияам осуществлено в январе 2014 года);

- по мероприятиям по созданию инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых многодетным семьям, не исполнено 11,1 млн. рублей в связи с финансированием расходов в рамках заключенных муниципальных контрактов;

- по субсидиям, предоставляемым гражданам при приобретении жилья, не исполнено 15,8 млн. рублей, оплата расходов осуществлена в рамках поступивших заявок граждан - участников программы;

- от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - исполнение меньше на 26,8 млн. рублей, или на 30,6 %, уточненного планового показателя, выплата пособий при рождении 3 ребенка и последующих детей произведена по фактической потребности.

Таким образом, за 2013 год исполнение бюджета Тверской области по 7 из 9 вышеуказанных указов Президента Российской Федерации не выполнено.

В целом неисполнение расходов бюджета Тверской области в 2013 году составило 3836,8 млн. рублей, или 7,4 % к уточненным бюджетным ассигнованиям.

В 2013 году дефицит бюджета Тверской области составил 3809,3 млн. рублей и сложился ниже уточненных бюджетных назначений с учетом изменений (7730,5 млн. рублей) на 3921,2 млн. рублей (50,7 %). Сложившийся фактически дефицит бюджета в 2013 году профинансирован за счет государственных заимствований (4450,0 млн. рублей), а также за счет иных источников финансирования дефицита бюджета (142,4 млн. рублей). При этом увеличение остатков средств областного бюджета по итогам исполнения областного бюджета за 2013 год составило 783,0 млн. рублей.

Использование государственных заимствований в 2013 году в качестве основного источника финансирования дефицита бюджета Тверской области привело к росту государственного долга Тверской области в 2013 году на 4450,0 млн. рублей.

Показатели дефицита, доходов и расходов областного бюджета Тверской области в 2014-2016 годах приведены в таблице:

(млн. руб.)

	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	план	факт	план	факт	план	(оценка)
Дефицит (-) / профицит	- 4159,2	- 3315,5	- 2378,7	209,3	- 188,4	- 188,4
Доходы	48184,7	46344,5	49983,0	50042,3	50695,9	50695,9
в том числе: налог на прибыль организаций	9338,2	8528,2	10233,0	10786,5	11976,7	11976,7
НДФЛ	11736,1	11142,8	11980,8	11367,8	12192,2	12192,2
Расходы	52343,9	49660,0	52361,7	49833,0	50884,3	50884,3
в том числе на реализацию указов Президента Российской Федерации*	6281,8	5949,2	5530,6	5130,3	5690,7	5813,0
Источники, всего	4159,2	3315,5	2378,7	- 209,3	188,4	188,4

	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	план	факт	план	факт	план	(оценка)
в том числе на финансирование дефицита за счет государственных заимствований	2187,1	1976,4	1270,0	-	0,0	0,0
в процентах	52,6	59,6	53,4	-	0,0	0,0

* Указы Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», от 7 мая 2012 года: № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

В 2014 году доходы бюджета Тверской области составили 46344,5 млн. рублей, что на 1840,2 млн. рублей, или на 3,8 %, ниже уточненных бюджетных назначений (48184,7 млн. рублей).

Поступление налоговых доходов в областной бюджет в 2014 году составило 34535,2 млн. рублей, или 94,8 % от уточненных бюджетных назначений (36438,7 млн. рублей). Непоступление налоговых доходов за 2014 год составило 1903,5 млн. рублей.

Основные причины неисполнения налоговых доходов в 2014 году по сравнению с уточненными плановыми показателями:

- по налогу на прибыль организаций: поступления по налогу на прибыль организаций за 2014 год в областной бюджет Тверской области составили 8528,1 млн. рублей, или 91,3 % уточненных бюджетных назначений, неисполнение составило 810,1 млн. рублей. Низкий процент исполнения по налогу на прибыль связан:

- с уменьшением платежей по налогу на прибыль в 2014 году по сравнению с 2013 годом следующими организациями: ООО «Дорожно-строительная компания», ООО «Юнайтед Боттлинг Групп» (производство пищевых продуктов), ООО «Система 5» (производство строительных конструкций), ООО «Трест Росспецэнергомонтаж», ООО «Паулиг Рус» (производство чая и кофе);

- с возмещением по налогу (возврат налога по сданным уточненным декларациям за предыдущие годы, зачеты) в сумме 875,0 млн. рублей;

- по налогу на доходы физических лиц: поступления по налогу на доходы физических лиц за 2014 год в бюджет Тверской области составили 11142,8 млн. рублей, или 94,9 % от уточненных бюджетных назначений,

неисполнение составило 593,3 млн. рублей. Из-за сокращения рабочей недели, а также предоставления административных отпусков без сохранения заработной платы в связи со сложной экономической ситуацией сократили перечисления НДФЛ отдельные организации: ОАО «Тверской вагоностроительный завод», ООО «Индустрия» (производство стекла и изделий из стекла, п. Спирово), ОАО «Стекольный завод им. Луначарского» (Бологовский район), ОАО «Вышеволоцкий мясокомбинат», ОАО «Парижская коммуна» (производство трикотажного полотна, г. Вышний Волочек), ОАО «Элтра» (производство электрооборудования, г. Ржев);

- по акцизам: акцизы за 2014 год поступили в областной бюджет Тверской области в сумме 6059,0 млн. рублей, или 89,7 % от уточненных бюджетных назначений. Неисполнение уточненных бюджетных назначений по акцизам в 2014 году в объеме 698,4 млн. рублей связано со снижением объемов производства слабоалкогольной продукции (производитель ООО «Юнайтед Боттлинг Групп»).

Безвозмездные поступления в 2014 году исполнены в сумме 10416,8 тыс. рублей, или 100 % к уточненным годовым назначениям.

Расходы бюджета Тверской области за 2014 год составили 49660,0 млн. рублей, при этом расходы на реализацию указов Президента Российской Федерации составили 5949,2 млн. рублей, что меньше на 332,6 млн. рублей, или на 5,3 % уточненных бюджетных назначений, в том числе на реализацию указов:

- от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - исполнение меньше на 33,4 млн. рублей, или на 19,4 %, уточненного планового показателя, отклонены заявки субъектов малого и среднего предпринимательства до проведения конкурсного отбора как несоответствующие требованиям порядка предоставления субсидий;

- от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - исполнение меньше на 13,2 млн. рублей, или на 19 %, уточненного планового показателя, в связи с осуществлением расходов в соответствии с фактической потребностью;

- от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - исполнение меньше на 114,3 млн. рублей, или на 14,9 %, уточненного планового показателя. Перечисление субсидий муниципальным образованияам на модернизацию муниципальных объектов дошкольного образования осуществлялось за фактически выполненные работы в рамках заключенных муниципальных контрактов;

- от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - исполнение меньше на 156,4 млн. рублей, или на 7,9 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причины следующие:

по переселению граждан из аварийного жилого фонда не исполнено 153,8 млн. рублей в связи с финансированием расходов в рамках заключенных муниципальных контрактов;

по мероприятиям по созданию инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых многодетным семьям, не исполнено 1,4 млн. рублей в связи с финансированием расходов в рамках заключенных муниципальных контрактов;

по субсидиям, предоставляемым гражданам при приобретении жилья, не исполнено 1,2 млн. рублей. Оплата расходов осуществлена в рамках поступивших заявок граждан - участников программы;

- от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - исполнение меньше на 3,0 млн. рублей, или на 1,1 %, уточненного планового показателя. Причина невыполнения - выплата пособий при рождении 3 ребенка и последующих детей произведена по фактической потребности.

Таким образом, исполнение областного бюджета Тверской области за 2014 год по 7 из 9 вышеуказанным указам Президента Российской Федерации не выполнено.

В целом расходы областного бюджета Тверской области за 2014 год не исполнены в объеме 2683,9 млн. рублей, или на 5,1 % меньше уточненных годовых назначений. Основная причина неисполнения - заключение контрактов в конце 2014 года.

В 2014 году дефицит бюджета Тверской области составил 3315,5 млн. рублей и сложился ниже уточненных бюджетных назначений с учетом изменений (4159,2 млн. рублей) на 843,7 млн. рублей (20,3 %). Сложившийся фактически дефицит бюджета в 2014 году профинансирован за счет государственных заимствований (1976,4 млн. рублей), а также за счет использования остатков средств областного бюджета и иных источников финансирования дефицита бюджета (1339,1 млн. рублей).

Сокращение объемов государственных заимствований Тверской области в 2014 году привело к замедлению темпов роста государственного долга Тверской области до 7,6 % (или на 1976,4 млн. рублей) с 20,6 % в 2013 году.

В 2015 году доходы бюджета Тверской области составили 50042,3 млн. рублей, что на 59,3 млн. рублей, или на 0,1 %, выше уточненных бюджетных назначений (49983,0 млн. рублей).

Поступление налоговых доходов в областной бюджет в 2015 году составило 37015,1 млн. рублей, или 98,5 % от уточненных бюджетных назначений (37579,3 млн. рублей). Непоступление налоговых доходов за 2014 год составило 564,2 млн. рублей. Основные причины непоступления налоговых доходов по сравнению с уточненными бюджетными назначениями:

- поступления по налогу на прибыль организаций сложились в размере 10786,5 млн. рублей, или на 5,4 % (на 553,4 млн. рублей) ниже уточненных бюджетных назначений;

- налог на доходы физических лиц за 2015 год поступил в областной бюджет Тверской области в объеме 11367,8 млн. рублей, или 94,9 % уточненных бюджетных назначений, неисполнение составило 613,0 млн. рублей.

В 2015 году в связи с сохранением сокращенной рабочей недели, предоставлением административных отпусков без сохранения заработной платы сократили платежи по НДФЛ такие крупные организации области, как ОАО «Тверской вагоностроительный завод», ОАО «Кашинский завод электроаппаратуры», ООО «Савеловский машиностроительный завод», ООО «Индустрия» (производство стекла и изделий из стекла), ЗАО «Торжокская обувная фабрика», ОАО «РИТМ-ТПТА» (производство тормозной аппаратуры), ООО «Трест Росспецэнергомонтаж» (промышленное и энергетическое строительство), ЗАО «Каротаж» (геофизические и геоэкологические работы), ЗАО «Тверское предприятие «Гидроэлектромонтаж» (электромонтажные работы), ООО «Верхневолжский кирпичный завод», ООО «Завод железобетонных конструкций», ООО «Тверская агропромышленная компания» (растениеводство), ООО «Тверской домостроительный комбинат», ООО «Технострой» (строительство зданий и сооружений);

- налог на имущество организаций за 2015 год поступил в областной бюджет Тверской области в сумме 6429,6 млн. рублей, или 91 % к уточненным бюджетным назначениям, неисполнение составило 632,4 млн. рублей. Основная причина низкого исполнения - уменьшение остаточной стоимости объектов в связи с начислением амортизации, а также исключение из объектов налогообложения остаточной стоимости основных средств первой и второй амортизационной группы.

Расходы областного бюджета Тверской области за 2015 год составили 49833,0 млн. рублей, или 95,2 % уточненного годового показателя (52361,7 млн. рублей).

При этом в 2015 году отмечается снижение расходов по мероприятиям в рамках указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года на 400,3 млн. рублей, а также увеличение расходов на уплату взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на 835,5 млн. рублей.

Расходы бюджета Тверской области за 2015 год на реализацию указов Президента Российской Федерации составили 5130,3 млн. рублей, что меньше на 400,3 млн. рублей, или на 7,2 % уточненных бюджетных назначений, в том числе на реализацию указов:

- от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - исполнение меньше на 19,1 млн. рублей, или на 11,8 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причинами невыполнения являются отклонения заявок предпринимателей из-за несоответствия представленных документов и не набравших необходимое количество баллов по конкурсу;

- от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - исполнение меньше на 17,7 млн. рублей, или на 9,0 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, невыполнение связано с осуществлением расходов в соответствии с фактической потребностью;

- от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - исполнение меньше на 266,8 млн. рублей, или на 52,9 %, уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причины невыполнения следующие:

 - уменьшение объема субсидии из федерального бюджета на 2015 год на сумму 130,8 млн. рублей (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2015 года № 2738-р), в этой связи нераспределенный остаток средств областного бюджета составил 30,2 млн. рублей;

 - не использованы средства в связи с нарушением графика производства работ подрядной организацией (строительство детского сада в Калининском районе, ж/д станция Чуприяновка) на сумму 57,0 млн. рублей;

 - отсутствие заявителей при проведении конкурсных процедур, экономия, наличие нераспределенного остатка на общую сумму 48,8 млн. рублей;

- от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - исполнение меньше на 136,1 млн. рублей, или на 11,8 % уточненного планового показателя. По информации минфина Тверской области, причины невыполнения следующие:

по переселению граждан из аварийного жилого фонда не исполнено 133,0 млн. рублей в связи с финансированием расходов в рамках заключенных муниципальных контрактов, а также приостановкой Фондом содействия реформированию ЖКХ предоставления финансовой поддержки;

по мероприятиям по созданию инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых многодетным семьям, не исполнено 3,1 млн. рублей в связи с финансированием расходов в рамках заключенных муниципальных контрактов.

Таким образом, исполнение бюджета Тверской области за 2015 год по 5 из 9 вышеуказанных указов Президента Российской Федерации не выполнено.

Расходы областного бюджета Тверской области в 2015 году в целом не исполнены в объеме 2528,7 млн. рублей, или 4,8 % уточненных плановых назначений. Основная причина неисполнения - заключение контрактов в конце 2015 года.

В 2015 году бюджет Тверской области исполнен с профицитом в объеме 209,3 млн. рублей.

Чистое сальдо по государственным заимствованиям Тверской области в 2015 году составило (-) 12,6 млн. рублей, в том числе: привлечение - 8074,0 млн. рублей, погашение - 8086,6 млн. рублей.

Увеличение остатков средств областного бюджета Тверской области в 2015 году составило 255,2 млн. рублей.

В результате сокращения объема государственных заимствований Тверской области в 2015 году государственный долг Тверской области сократился с 28025,2 млн. рублей на 1 января 2015 года до 28018,9 млн. рублей на 1 января 2016 года, на 6,3 млн. рублей.

По данным минфина Тверской области, в соответствии с ожидаемой оценкой исполнения областного бюджета Тверской области за 2016 год доходы областного бюджета составят 50695,9 млн. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы - 39342,0 млн. рублей, что соответствует уточненным бюджетным назначениям.

Исполнение по расходам областного бюджета Тверской области за 2016 год ожидается в объеме 50884,3 млн. рублей в соответствии с уточненным плановым показателем (закон в ред. от 24 октября 2016 года № 69-30).

При этом исполнение по расходам на реализацию указов Президента Российской Федерации ожидается за 2016 год в объеме 5813,0 млн. рублей, что на 122,3 млн. рублей выше уточненных бюджетных назначений

(на 2,1 %). Поскольку дополнительные средства федерального бюджета выделены Тверской области на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» в объеме 122,3 млн. рублей по распоряжению Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2016 года № 2014-р, соответствующие изменения внесены в сводную бюджетную роспись на 2016 год.

Согласно ожидаемой оценке исполнения областного бюджета Тверской области за 2016 год дефицит составит 188,4 млн. рублей (закон в ред. от 24 октября 2016 года № 69-ЗО). Сложившийся дефицит областного бюджета в 2016 году будет профинансирован за счет использования остатков средств областного бюджета (191,0 млн. рублей).

Ожидается, что объем государственного долга Тверской области по итогам исполнения бюджета Тверской области за 2016 год не изменится по сравнению с 2015 годом и составит 28018,9 млн. рублей на 1 января 2017 года.

Анализ исполнения областного бюджета Тверской области в течение проверяемого периода показал невыполнение фактических показателей по исполнению областного бюджета Тверской области по сравнению с плановыми показателями, что свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины.

По итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2011-2015 годы неисполнение по расходам по сравнению с уточненными плановыми показателями составляет: в 2011 году - 9,1 %, в 2012 году - 6,3 %, в 2013 году - 7,4 %, в 2014 году - 5,1 %, в 2015 году - 4,8 процента.

Расходы на реализацию указов Президента Российской Федерации в 2013-2015 годах не были осуществлены в полном объеме и составили:

- в 2013 году - 4364,4 млн. рублей, что на 1058,1 млн. рублей, или на 19,5 %, меньше уточненных бюджетных назначений;
- в 2014 году - 5949,2 млн. рублей, что меньше на 332,6 млн. рублей, или на 5,3 %;
- в 2015 году - составили 5130,3 млн. рублей, что меньше на 400,3 млн. рублей, или на 7,2 процента.

При этом наибольшее неисполнение пришлось на следующие указы Президента Российской Федерации:

- в 2013 году: от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - не исполнено 39,8 %

уточненного планового показателя, от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - 36,1 %, от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» - 30,6 %;

- в 2014 году: от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - 19,4 %, от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» - 19 %, от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - 14,9 %;

- в 2015 году: от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» - 52,9 %, от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» - 11,9 %, от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» - 11,8 процента.

Неиспользование утвержденных законом о бюджете главными распорядителями бюджетных средств приводит к образованию остатков. Остатки средств на счете областного бюджета Тверской области составили:

- на 1 января 2012 года 5060,7 млн. рублей, или 11,4 % к расходам бюджета, в том числе 1871,1 млн. рублей - остатки целевых межбюджетных трансфертов (932 млн. рублей - целевые межбюджетные трансферты из федерального бюджета, 753 млн. рублей - межбюджетные трансферты Фонда обязательного медицинского страхования, 186 млн. рублей - средства Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства);

- на 1 января 2013 года - 2958,7 млн. рублей, или 6,4 % к расходам бюджета, в том числе 1638,0 млн. рублей - остатки целевых межбюджетных трансфертов (840 млн. рублей - целевые межбюджетные трансферты из федерального бюджета, 798 млн. рублей - межбюджетные трансферты Фонда обязательного медицинского страхования);

- на 1 января 2014 года - 3741,8 млн. рублей, или 7,8 % к расходам бюджета, в том числе 1247,8 млн. рублей - остатки целевых межбюджетных трансфертов (908 млн. рублей - целевые межбюджетные трансферты из федерального бюджета, 147 млн. рублей - межбюджетные трансферты Фонда обязательного медицинского страхования, 193 млн. рублей - средства Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства);

- на 1 января 2015 года - 2410,4 млн. рублей, или 4,9 % к расходам бюджета, в том числе 724,7 млн. рублей - остатки целевых межбюджетных трансфертов (684 млн. рублей - целевые межбюджетные трансфер-

ты из федерального бюджета, 10 млн. рублей - средства Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства);

- на 1 января 2016 года - 2665,5 млн. рублей, или 5,3 % к расходам бюджета, в том числе 293,2 млн. рублей - остатки целевых межбюджетных трансфертов (201 млн. рублей - целевые межбюджетные трансферты из федерального бюджета, 7 млн. рублей - средства Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства).

Таким образом, неисполнение бюджетных назначений по расходам повлияло на сокращение дефицита в 2011 году на 41,1 % по сравнению с уточненным плановым показателем, в 2012 году - на 31,7 %, в 2013 году - на 50,7 %, в 2014 году - на 20,3 %, а в 2015 году сложился профицит в объеме 209,3 млн. рублей при уточненном плановом показателе дефицита в объеме 2378,7 млн. рублей, в 2016 году (ожидаемая оценка) дефицит составит 188,4 млн. рублей. Таким образом, последние два года проверяемого периода областной бюджет Тверской области фактически исполняется с нулевым дефицитом.

Вместе с тем анализ динамики основных показателей Тверской области за последние несколько лет в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Тверской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденным распоряжением правительства Тверской области от 14 ноября 2016 года № 410-рп, свидетельствует о спаде производственной активности в регионе, сокращении как инвестиционного, так и потребительского спроса, а также о снижении доступности кредитных ресурсов и реальных денежных доходов населения. Это, в свою очередь, оказывает отрицательное влияние на динамику ВРП Тверской области:

- темпы роста ВРП (в % к предыдущему году): 2014 год - 98,9 %, 2015 год - 96,7 %, 2016 год (оценка) - 100,4 %;

- индекс промышленного производства (в % к предыдущему году): 2014 год - 96,7 %, 2015 год - 94,1 %, 2016 год (оценка) - 101,8 %;

- оборот розничной торговли (в % к предыдущему году): 2014 год - 104,9 %, 2015 год - 88,7 %, 2016 год (оценка) - 96,5 %;

- инвестиции в основной капитал (индекс физического объема в % к предыдущему году): 2014 год - 102 %, 2015 год - 82 %, 2016 год (оценка) - 105,8 %;

- реальные денежные доходы населения (в % к предыдущему году): 2014 год - 98,2 %, 2015 год - 97,6 %, 2016 год (оценка) - 95,2 процента.

Несмотря на исполнение областного бюджета Тверской области без дефицита за последние два года, динамика основных экономических по-

казателей региона свидетельствует о замедлении экономического роста, что, в свою очередь, оказывает отрицательное влияние на доходный потенциал Тверской области.

Необходимо отметить, что основная часть расходов областного бюджета Тверской области (около 95 %) направляется на текущие расходы (выплата заработной платы, выплаты социального характера, финансирование жилищно-коммунального хозяйства и сектора государственного управления). Низкая доля капитальных вложений в общем объеме расходов областного бюджета Тверской области негативно сказывается на социально-экономическом развитии области, которое во многом зависит от усиления инвестиционной активности региона.

3. Анализ полноты и достоверности учета и отчетности по долговым обязательствам, формирующим государственный долг Тверской области, а также своевременности и полноты исполнения долговых обязательств Тверской области

Формирование государственного долга Тверской области в 2011-2015 годах и истекшем периоде 2016 года

В проверяемом периоде государственный долг Тверской области составлял: на 1 января 2011 года - 13120,6 млн. рублей, на 1 января 2012 года - 17794,6 млн. рублей, на 1 января 2013 года - 21598,8 млн. рублей, на 1 января 2014 года - 26048,8 млн. рублей, на 1 января 2015 года - 28025,2 млн. рублей, на 1 января 2016 года - 28018,9 млн. рублей, на 1 октября 2016 года - 24138,2 млн. рублей.

Данные об объеме и структуре государственного долга Тверской области на отчетные даты проверяемого периода в разрезе видов долговых обязательств представлены в таблице:

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2011	Долг на 01.01.2012	Долг на 01.01.2013	Долг на 01.01.2014	Долг на 01.01.2015	Долг на 01.01.2016	Долг на 01.10.2016	Долг на 01.01.2017 (оценка)
Бюджетные кредиты, привлеченные в областной бюджет из федерального бюджета, млн. руб. / уд. вес, %	755,2 / 5,7	1244,6 / 7,0	1448,8 / 6,7	1448,8 / 5,6	8788,6 / 31,4	12468,9 / 44,5	17114,3 / 70,9	15279,2 / 54,5
Кредиты, полученные от кредитных организаций, млн. руб. / уд. вес, %	4600,0 / 35,1	10500,0 / 59,0	12300,0 / 57,0	15000,0 / 57,6	12786,6 / 45,6	12550,0 / 44,8	4023,9 / 16,7	10489,7 / 37,5

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2011	Долг на 01.01.2012	Долг на 01.01.2013	Долг на 01.01.2014	Долг на 01.01.2015	Долг на 01.01.2016	Долг на 01.10.2016	Долг на 01.01.2017 (оценка)
Государственные ценные бумаги, млн. руб. / уд. вес, %	7250,0 / 55,3	6050,0 / 34,0	7850,0 / 36,3	9600,0 / 36,8	6450,0 / 23,0	3000,0 / 10,7	3000,0 / 12,4	2250,0 / 8,0
Государственные га- рантии, млн. руб. / уд. вес, %	515,4 / 3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого, млн. руб.	13120,6	17794,6	21598,8	26048,8	28025,2	28018,9	24138,2	28018,9

Структура государственного долга Тверской области в 2011-2015 годах характеризуется следующими тенденциями:

- значительным ростом доли долговых обязательств Тверской области по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет Тверской области из федерального бюджета, в общем объеме государственного долга Тверской области на 38,8 процентного пункта, или в 8 раз;

- увеличением доли долговых обязательств Тверской области в форме кредитов от кредитных организаций в общем объеме государственного долга Тверской области на 9,7 процентного пункта;

- значительным снижением доли долговых обязательств Тверской области в форме государственных ценных бумаг Тверской области на 44,6 процентного пункта, или в 5 раз;

- отсутствием долговых обязательств по государственным гарантиям Тверской области в общем объеме государственного долга Тверской области (государственные гарантии в сумме 515,4 млн. рублей на начало 2011 года по состоянию на конец 2011 года прекращены в связи с полным исполнением обязательств принципалом перед бенефициаром, в пользу которого была предоставлена гарантия Тверской области; платежи из областного бюджета по выданным государственным гарантиям не осуществлялись).

Таким образом, по состоянию на 1 января 2016 года государственный долг Тверской области в значительной степени (на 89,3 %) обусловлен наличием в равных долях в составе долга задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным Министерством финансов Российской Федерации, и кредитам от кредитных организаций.

Согласно ожидаемой оценке министерства финансов Тверской области структура государственного долга на конец 2016 года изменится: максимальную долю (54,5 %) в общем объеме государственного долга Тверской области составит задолженность долговых обязательств Тверской области по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет Тверской области от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Объемы государственных заимствований, погашения основной суммы долга, учитываемые в составе источников финансирования дефицита бюджета, повлиявших на формирование государственного долга Тверской области в проверяемом периоде, приведены в таблице:

(млн. руб.)

Виды долговых обязательств	Объем долга на начало года	Увеличение долга по заимствованиям	Объем погашения долга по заимствованиям	Объем долга на конец года
2011 г., всего	13120,6	9548,4	- 4354,8	17794,6
Бюджетные кредиты	755,2	548,4	- 54,8	1244,6
Кредиты от кредитных организаций	4600,0	9000,0	- 3100,0	10500,0
Государственные ценные бумаги	7250,0	0,0	- 1200,0	6050,0
Итого	12605,2	9548,4	- 4354,8	17794,6
Государственные гарантии	515,4	0,0	0,0	0,0
2012 г., всего	17794,6	12300,0	- 8498,7	21598,8
Бюджетные кредиты	1244,6	500,0	- 298,7	1448,8
Кредиты от кредитных организаций	10500,0	8800,0	- 7000,0	12300,0
Государственные ценные бумаги	6050,0	3000,0	- 1200,0	7850,0
2013 г., всего	21598,8	23250,0	- 18800,0	26048,8
Бюджетные кредиты	1448,8	0,0	0,0	1448,8
Кредиты от кредитных организаций	12300,0	20250,0	- 17550,0	15000,0
Государственные ценные бумаги	7850,0	3000,0	- 1250,0	9600,0
2014 г., всего	26048,8	47193,4	- 45217,0	28025,2
Бюджетные кредиты	1448,8	23543,4	- 16203,6	8788,6
Кредиты от кредитных организаций	15000,0	23650,0	- 25863,4	12786,6
Государственные ценные бумаги	9600,0	0,0	- 3150,0	6450,0
2015 г., всего	28025,2	8074,0	- 8086,6	28018,9
Бюджетные кредиты	8788,6	3974,0	- 300,0	12468,9
Кредиты от кредитных организаций	12786,6	4100,0	- 4336,6	12550,0
Государственные ценные бумаги	6450,0	0,0	- 3450,0	3000,0
На 1 октября 2016 г., всего	28018,9	6026,1	- 9906,8	24138,2
Бюджетные кредиты	12468,9	6026,1	- 1380,7	17114,3

Виды долговых обязательств	Объем долга на начало года	Увеличение долга по заимствованиям	Объем погашения долга по заимствованиям	Объем долга на конец года
Кредиты от кредитных организаций	12550,0	0,0	- 8526,1	4023,9
Государственные ценные бумаги	3000,0	0,0	0,0	3000,0
2016 г. (оценка), всего	28018,9	28059,1	- 28059,1	28018,9
Бюджетные кредиты	12468,9	10836,9	- 8026,6	15279,2
Кредиты от кредитных организаций	12550,0	17222,2	- 19282,6	10489,7
Государственные ценные бумаги	3000,0	0,0	- 750,0	2250,0

В 2011, 2012, 2013, 2014 и 2015 годах привлечение областным бюджетом заемных средств составило, соответственно, 9548,4 млн. рублей, 12300,0 млн. рублей, 23250,0 млн. рублей, 47193,4 млн. рублей и 8074,0 млн. рублей, то есть в 2014 году по сравнению с 2011 годом объем привлечения вырос в 4,9 раза, в 2015 году объем привлечения уменьшился по сравнению с 2014 годом на 82,9 процента.

Погашение основной суммы долга по долговым обязательствам Тверской области составило, соответственно, 4354,8 млн. рублей, 8498,7 млн. рублей, 18800,0 млн. рублей, 45217,0 млн. рублей и 8086,6 млн. рублей, то есть в 2014 году по сравнению с 2011 годом объем погашения увеличился в 10,4 раза, в 2015 году объем погашения уменьшился по сравнению с 2014 годом на 82,1 процента.

Динамика государственного долга Тверской области в проверяемом периоде (в разбивке по видам долговых обязательств) отражена в таблице:

(млн. руб.)

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2011	Долг на 01.01.2012	Изменение в 2011 г. / %	Долг на 01.01.2013	Изменение в 2012 г. / %	Долг на 01.01.2014	Изменение в 2013 г. / %	Долг на 01.01.2015	Изменение в 2014 г. / %	Долг на 01.01.2016	Изменение в 2015 г. / %	Долг на 01.10.2016	Долг на 01.01.2017	Изменение в 2016 г. / %
Бюджетные кредиты	755,2	1244,6	489,4 / 64,8	1448,8	204,2 / 16,4	1448,8	0,0	8788,6	7339,8 / 506,6	12468,9	3,7 / 41,9	17114,3	15279,2	2810,3 / 22,5
Кредиты от кредитных организаций	4600,0	10500,0	5900,0 / 128,3	12300,0	1800,0 / 17,1	15000,0	2700,0 / 22,0	12786,6	-2213,4 / -14,8	12550,0	-236,6 / -1,9	4023,9	10489,7	-2060,3 / -16,4
Государственные ценные бумаги	7250,0	6050,0	-1200,0 / -16,6	7850,0	1800,0 / 29,8	9600,0	1750,0 / 22,3	6450,0	-3150,0 / -32,8	3000,0	-3450,0 / -53,5	3000,0	2250,0	-750,0 / -25,0

Виды долговых обязательств	Долг на 01.01.2011	Долг на 01.01.2012	Изменение в 2011 г. / %	Долг на 01.01.2013	Изменение в 2012 г. / %	Долг на 01.01.2014	Изменение в 2013 г. / %	Долг на 01.01.2015	Изменение в 2014 г. / %	Долг на 01.01.2016	Изменение в 2015 г. / %	Долг на 01.10.2016	Долг на 01.01.2017	Изменение в 2016 г. / %
Государственные гарантии	515,4	0,0	-515,4/ -100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Итого	13120,6	17794,6	4674,0/ 35,6	21598,8	3804,2/ 21,4	26048,8	4450,0/ 20,6	28025,2	1976,4/ 7,6	28018,9	-6,3/ -0,02	24138,2	28018,9	0,0

Данные, приведенные в таблице, показывают ежегодный прирост государственного долга Тверской области: в 2011 году - на 35,6 %, в 2012 году - на 21,4 %, в 2013 году - на 20,6 %, в 2014 году - на 7,6 %, в том числе: прирост бюджетных кредитов в 2011 году на 64,8 %, в 2012 году - на 16,4 %, в 2014 году - в 6,1 раза; прирост кредитов от кредитных организаций в 2011 году на 128,3 %, в 2012 году - на 17,1 %, в 2013 году - на 22 процента.

По оценке минфина Тверской области, по итогам исполнения областного бюджета за 2016 год объем государственного долга Тверской области не изменится по сравнению с предыдущим годом, на 1 января 2017 года составит 28018,9 млн. рублей.

Анализ полноты и достоверности учета и отчетности по долговым обязательствам, формирующим государственный долг Тверской области

В соответствии с законом Тверской области от 18 января 2006 года № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области» положением о министерстве финансов Тверской области, утвержденным постановлением правительства Тверской области от 19 сентября 2011 года № 42-пп, ведение долговой книги Тверской области в проверяемом периоде осуществлялось министерством финансов Тверской области.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что записи в государственной долговой книге Тверской области в проверяемом периоде произведены в соответствии с первичными документами, определяющими возникновение, изменение, погашение (частичное или полное) долговых обязательств.

Кроме того, в соответствии с пунктом 7 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 191н, задолженность Тверской области по дол-

говым обязательствам перед федеральным бюджетом подтверждена актами сверки расчетов по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией.

Сумма задолженности по долговым обязательствам Тверской области по состоянию на 1 января 2012 года, 1 января 2013 года, 1 января 2014 года, 1 января 2015 года и 1 января 2016 года подтверждена инвентаризационными описями министерства финансов Тверской области, подготовленными по результатам инвентаризации, проведенной в соответствии с приказами министерства финансов Тверской области от 13 февраля 2012 года № 9, от 26 декабря 2012 года № 19, от 31 декабря 2013 года № 81, от 26 декабря 2014 года № 74, от 23 декабря 2015 года № 6, и составленными в соответствии с формой 0504085 «Инвентаризационная опись состояния государственного долга Российской Федерации по полученным кредитам и предоставленным гарантиям» и формой 0504084 «Инвентаризационная опись состояния государственного долга Российской Федерации в ценных бумагах».

Объем и динамика ассигнований на погашение государственного долга Тверской области за 2011-2016 годы приведены в таблице:

(млн. руб.)

Виды долговых обязательств	Объем погашения долговых обязательств в 2011 г.	Объем погашения долговых обязательств в 2012 г.	Объем погашения долговых обязательств в 2013 г.	Объем погашения долговых обязательств в 2014 г.	Объем погашения долговых обязательств в 2015 г.	Объем погашения долговых обязательств на 1 октября 2016 г.	Объем погашения долговых обязательств в 2016 г. (оценка)
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет из федерального бюджета	54,8	298,7	0,0	16203,6*	300,0	1380,7	8026,6
Кредиты, полученные от кредитных организаций	3100,0	7000,0	17550,0	25863,4	4336,6	8526,1	19282,6
Государственные ценные бумаги	1200,0	1200,0	1250,0	3150,0	3450,0	0,0	750,0
Государственные гарантии	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Всего	4354,8	8498,7	18800,0	45217,0	8086,6	9906,8	28059,1

* В том числе погашение бюджетных кредитов на пополнение остатков средств в объеме 16000,0 млн. рублей.

Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют о том, что в 2011-2014 годах объемы погашения долговых обязательств Тверской области последовательно возрастали (в 2012 году на 95,2 % по сравнению с 2011 годом,

в 2013 году - в 1,2 раза, в 2014 году - в 1,4 раза), после сокращения погашения долга в 2015 году на 82,1 %, в текущем финансовом году, по оценке минфина Тверской области, объем погашения увеличится в 2,5 раза, до 28059,1 млн. рублей. В том числе основная нагрузка на областной бюджет Тверской области в части погашения бюджетных кредитов из федерального бюджета приходится на 2014 и 2016 годы (16203,6 млн. рублей и 8026,6 млн. рублей, соответственно). Объемы погашения кредитов, полученных от кредитных организаций в 2011-2014 годах, последовательно возрастали (в 2011 году - 3100,0 млн. рублей, в 2012 году - 7000,0 млн. рублей, в 2013 году - 17550,0 млн. рублей, в 2014 году - 25863, 4 млн. рублей), в 2015 году погашение кредитов снизилось до 4336,6 млн. рублей, в 2016 году, по оценке минфина Тверской области, объем погашения составит 19282,6 млн. рублей, то есть увеличится в 4,4 раза по сравнению с 2015 годом.

Согласно отчетным данным просроченная задолженность по долговым обязательствам, формирующим государственный долг Тверской области, в проверяемом периоде отсутствовала.

4. Анализ результатов управления государственным долгом Тверской области

4.1. Анализ принимаемых мер по сокращению уровня долговой нагрузки, оптимизации структуры государственного долга, в том числе по проведению реструктуризации задолженности по долговым обязательствам Тверской области

В проверяемом периоде Тверской областью проводился комплекс мероприятий по управлению государственным долгом, в том числе направленных на сокращение размера государственного долга и оптимизацию его структуры, а также на снижение расходов на обслуживание государственного долга.

Привлечение бюджетных кредитов из федерального бюджета в целях погашения долговых обязательств Тверской области

В 2014-2016 годах бюджету Тверской области из федерального бюджета были предоставлены бюджетные кредиты на общую сумму 17543,5 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области в целях погашения долговых обязательств области по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, с процентной ставкой 0,1 % годовых в соответствии с соглашениями:

- от 12 декабря 2014 года № 01-01-06/06-481 на сумму 6580,7 млн. рублей со сроками возврата: 25 октября 2016 года - 2632,3 млн. рублей, 8 декабря 2017 года - 3948,4 млн. рублей;

- от 26 декабря 2014 года № 01-01-06/06-636 на сумму 962,7 млн. рублей со сроками возврата: 24 ноября 2016 года - 385,1 млн. рублей, 22 декабря 2017 года - 577,6 млн. рублей;

- от 12 мая 2015 года № 01-01-06/06-59 на сумму 2593,3 млн. рублей со сроками возврата: 26 октября 2017 года - 1037,3 млн. рублей, 27 апреля 2018 года - 1556,0 млн. рублей;

- от 23 сентября 2015 года № 01-01-06/06-140 на сумму 1380,7 млн. рублей со сроками возврата: 20 октября 2017 года - 552,3 млн. рублей, 12 сентября 2018 года - 828,4 млн. рублей;

- от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85 на сумму 6026,1 млн. рублей со сроками возврата: 25 сентября 2018 года - 2410,4 млн. рублей, 17 апреля 2019 года - 3615,7 млн. рублей.

Полученные бюджетные кредиты были использованы Тверской областью в 2014-2016 годах на погашение долговых обязательств области в виде обязательств по кредитам, полученным от кредитных организаций, на общую сумму 14662,8 млн. рублей, а также на погашение части номинальной стоимости государственных облигаций в сумме 2880,7 млн. рублей.

По оценке минфина Тверской области, в результате замещения рыночных долговых обязательств Тверской области (кредитов кредитных организаций и государственных ценных бумаг) бюджетными кредитами из федерального бюджета экономия расходов на обслуживание государственного долга Тверской области за 2015-2016 годы составит 2814,1 млн. рублей.

Реструктуризация задолженности Тверской области перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам

В 2012 году Тверской областью была осуществлена реструктуризация задолженности по бюджетному кредиту, предоставленному бюджету из федерального бюджета для частичного покрытия дефицита бюджета по соглашению от 23 декабря 2010 года № 01-01-06/06-606 на сумму 152,3 млн. рублей (годовая процентная ставка установлена в размере одной четвертой ставки рефинансирования Банка России, действующей на день заключения соглашения).

На основании части 9 статьи 18 («Реструктуризация денежных обязательств (задолженности) перед Российской Федерацией») Федерального

закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и Правил проведения реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 1325, была проведена реструктуризация задолженности по указанному кредиту, оформленная дополнительным соглашением от 25 декабря 2012 года № 3 к соглашению от 23 декабря 2010 года № 01-01-06/06-606, в соответствии с которым возврат задолженности перенесен на период с 2023 года по 2032 год включительно (ежегодно равными долями в соответствии с графиком возврата реструктуризированной задолженности и процентов за рассрочку), плата, начисляемая на остаток реструктурированной задолженности, установлена в размере 0,5 % годовых.

На момент заключения дополнительного соглашения общий объем реструктурируемой задолженности составил 94,3 млн. рублей, в том числе: основной долг - 91,4 млн. рублей, начисленные проценты за фактический срок пользования средствами бюджетного кредита на дату реструктуризации - 2,9 млн. рублей. Таким образом, в результате проведения реструктуризации задолженности Тверской области перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам в 2012 году нагрузка на областной бюджет Тверской области в 2013 году по погашению бюджетных кредитов сократилась на 91,4 млн. рублей, по расходам на обслуживание - на 1,1 млн. рублей.

В соответствии с пунктом 4 статьи 16 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» Тверской областью заключено дополнительное соглашение от 20 апреля 2015 года № 4 к соглашению от 23 декабря 2010 года № 01-01-06/06-606 «О предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области», в соответствии с которым снижена плата за пользование средствами федерального бюджета с 0,5 до 0,1 % годовых на остаток реструктурированной задолженности.

В 2015 году Тверской областью была осуществлена реструктуризация задолженности по четырем соглашениям о предоставлении бюджету Тверской области бюджетных кредитов из федерального бюджета для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения): от 2 июля 2010 года № 01-01-06/06-234 на сумму

306,2 млн. рублей со сроком возврата - 10 июня 2015 года, от 14 сентября 2011 года № 01-01-06/06-350 на сумму 175,0 млн. рублей со сроком возврата - 1 сентября 2016 года, от 16 декабря 2011 года № 01-01-06/06-487 на сумму 38,4 млн. рублей со сроком возврата - 1 декабря 2016 года, от 23 декабря 2011 года № 01-01-06/06-521 на сумму 335,0 млн. рублей со сроками возврата: 14 декабря 2015 года - 134,0 млн. рублей, 14 декабря 2016 года - 201,0 млн. рублей.

Дополнительные соглашения к указанным соглашениям заключены Министерством финансов Российской Федерации и правительством Тверской области в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», в соответствии с ними возврат реструктурированной задолженности предусмотрен в период с 2025 года по 2034 год включительно, ежегодно равными долями в соответствии с графиком возврата реструктуризированной задолженности и процентов за рассрочку; на остаток реструктурированной задолженности начисляется плата в размере 0,1 % годовых.

Таким образом, в результате проведения реструктуризации задолженности Тверской области перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам в 2015 году:

- снижение нагрузки на областной бюджет Тверской области в 2015-2016 годах по погашению бюджетных кредитов на сумму 851,0 млн. рублей, в том числе: в 2015 году - на сумму 440,1 млн. рублей, в 2016 году - на сумму 410,9 млн. рублей в связи с переносом сроков возврата задолженности на период с 2025 года по 2034 год;

- сокращение расходов на обслуживание долговых обязательств Тверской области в 2015-2016 годах на сумму 26,1 млн. рублей, в том числе: в 2015 году - на сумму 17,2 млн. рублей, в 2016 году - на сумму 8,9 млн. рублей.

Привлечение Тверской областью бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации

В 2014 году министерство финансов Тверской области от имени Тверской области заключило с Управлением Федерального казначейства по Тверской области договор о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) от 8 апреля 2014 года № 17-58/1 с установленным лимитом на кредитные средства в размере, составляющем одну двенадцатую утвержденного законом о бюджете субъекта Россий-

ской Федерации на текущий финансовый год объема доходов бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. По договору от 8 апреля 2014 года № 17-58/1 был установлен лимит на кредитные средства в сумме 3453,1 млн. рублей, дополнительным соглашением к нему от 16 октября 2014 года № 1 - в сумме 3482,5 млн. рублей.

Данные об использовании Тверской областью в 2014 году кредитных средств по договору от 8 апреля 2014 года № 17-58/1 и расчет экономии расходов на обслуживание госдолга от их использования представлены в таблице:

(млн. руб.)

Реквизиты дополнительных соглашений к договору от 8.04.2014 № 17-58/1	Сумма кредита по дополнительному соглашению / процентная ставка	Получение (платежное поручение)	Выплаты (платежное поручение)	Количество дней использования	Уплаченные проценты	Проценты при использовании кредитных линий (ставка 7,9 % годовых)*	Экономия
1	2	3	4	5	6	7	8=7-6
От 17.04.2014 № 1	3450,0 / 2,06	от 17.04.2014 № 855	от 16.05.2014 № 108	29	5,6	21,7	16,0
От 10.06.2014 № 2	2050,0 / 2,06	от 10.06.2014 № 192	от 09.07.2014 № 142	29	3,4	12,9	9,5
От 16.07.2014 № 3	3000,0 / 0,1	от 16.07.2014 № 171	от 19.09.2014 № 192	29	0,2	18,8	18,6
От 21.08.2014 № 4	3000,0 / 0,1	от 21.08.2014 № 838	от 19.09.2014 № 192	29	0,2	18,8	18,6
От 26.09.2014 № 5	2500,0 / 0,1	от 26.09.2014 № 763	от 24.10.2014 № 209	28	0,2	15,2	15,0
От 31.10.2014 № 6	2000,0 / 0,1	от 31.10.2014 № 486	от 25.11.2014 № 249	25	0,1	10,8	10,7
Итого	16000,0			169	9,8	98,2	88,3

* В расчете использовалось обслуживание кредитных ресурсов в рамках заключенных Тверской областью в 2013 году государственных контрактов в виде кредитных линий, действовавших в 2014 году, под ставку 7,9 % годовых.

В результате использования бюджетных кредитов на пополнение остатков средств в 2014 году минимальная сумма экономии расходов на обслуживание государственного долга составила 88,3 млн. рублей.

В 2015-2016 годах министерство финансов Тверской области от имени Тверской области заключило договоры от 13 февраля 2015 года № 17-61/1

и от 29 января 2016 года № 07-28/1 о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2015 году и за 9 месяцев 2016 года кредитные средства по данным договорам не привлекались.

Размещение 5-летних выпусков государственных облигаций Тверской области

В целях снижения риска рефинансирования и сглаживания пиков платежей по долговым обязательствам министерство финансов Тверской области в 2012 году разместило 5-летний выпуск государственных облигаций Тверской области в объеме 3000,0 млн. рублей со сроком погашения в 2017 году, в 2013 году - 5-летний выпуск государственных облигаций Тверской области в объеме 3000,0 млн. рублей со сроком погашения в 2018 году. Указанные выпуски государственных облигаций имеют амортизационную структуру погашения, что позволило равномерно распределить долговую нагрузку на областной бюджет Тверской области в части погашения государственных облигаций при размещении.

В период 2014-2016 годов Тверской областью размещение государственных ценных бумаг не осуществлялось в связи с сокращением объема рыночных долговых обязательств Тверской области за счет их замещения бюджетными кредитами из федерального бюджета.

Анализ результатов управления государственным долгом Тверской областью в проверяемом периоде показал, что в 2011-2014 годах долговая нагрузка на областной бюджет Тверской области (отношение объема государственного долга к объему доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений) возросла с 66,2 % в 2011 году до 78 % в 2014 году. В 2015 году долговая нагрузка на бюджет Тверской области незначительно снизилась до 72,3 процента.

4.2. Анализ соблюдения норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и регионального бюджетного законодательства в процессе управления государственным долгом Тверской области

4.2.1. Соблюдение норм Бюджетного кодекса Российской Федерации в процессе управления государственным долгом Тверской области

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены ограничения по объемам дефицита субъекта Российской Федерации, государственных заимствований субъекта Российской Федерации, государственного

долга субъекта Российской Федерации и расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации.

**Соблюдение ограничений, установленных статьей 92.1
Бюджетного кодекса Российской Федерации**

Статьей 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что дефицит бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и каждый год планового периода устанавливается законом о бюджете субъекта Российской Федерации с соблюдением ограничений, установленных пунктом 2 данной статьи, а именно: дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Данные об утвержденных и фактических показателях по объемам доходов областного бюджета, объемам доходов областного бюджета без учета объемов безвозмездных поступлений, расходов и дефицита бюджета Тверской области приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Утверждено законом об областном бюджете / исполнено	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Объем доходов	утверждено	40626,1	41123,6	44375,4	48184,7	49983,0	50695,9
	исполнено	39601,6	40670,1	44459,8	46344,5	50042,3	50695,9
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений	утверждено	27831,8	29790,7	32957,8	37783,0	39057,8	39342,0
	исполнено	26860,7	29161,9	33523,1	35927,7	38751,9	39342,0
Объем расходов	утверждено	49021,8	49618,2	52105,9	52343,9	52361,7	50884,3
	исполнено	44545,9	46472,6	48269,1	49660,0	49833,0	50884,3
Дефицит областного бюджета	утверждено	- 8395,7	- 8494,6	- 7730,5	- 4159,2	- 2378,7	- 188,4
	исполнено	- 4944,3	- 5802,5	- 3809,3	- 3315,5	209,3	- 188,4
Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджет- ной системы Российской Федерации	утверждено	1158,6	201,3	0,0	7339,8	3674,0	2810,3
	исполнено	493,6	201,3	0,0	7339,8	3674,0	2810,3
Акции и иные формы уча- стия в капитале, находя- щиеся в государственной собственности	утверждено	236,1	236,1	248,7	240,6	112,1	0,0
	исполнено	0,0	0,0	0,0	0,0	112,1	0,0
Изменение остатков средств бюджетов	утверждено	2847,4	3637,7	2585,6	1800,6	1102,0	191,0
	исполнено	- 1714,0	2101,9	- 783,0	1331,4	- 255,2	191,0

	Утверждено законом об областном бюджете / исполнено	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений*, %	утверждено	14,9	14,8	14,9	11,0	6,1	0,5
	исполнено	16,6	12,0	11,4	9,2	-	0,5

* С учетом положений статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающих возможность превышения установленного ограничения в пределах суммы поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале и (или) снижения остатков средств бюджета, а также разницы между полученными и погашенными бюджетными кредитами. Норма, установленная Бюджетным кодексом Российской Федерации, - не более 15 процентов.

Размер дефицита областного бюджета Тверской области в 2012-2014 годах, сложившийся по итогам исполнения областного бюджета по данным соответствующих годовых отчетов об исполнении областного бюджета, также соответствует ограничениям, установленным пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. По итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2015 год профицит составил 209,3 млн. рублей. По оценке министерства финансов Тверской области, отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений по итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2016 год составит 0,5 процента.

Отношение дефицита бюджета к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений по итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2011 год составило 16,6 %, то есть имело место несоблюдение ограничений, установленных пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части превышения дефицита бюджета Тверской области уровня 15 % к общему годовому объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений.

Соблюдение ограничений, установленных статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Статьей 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

Сведения об утвержденных и фактических объемах заимствований Тверской области в 2011-2016 годах представлены в таблице:

Утверждено законом об областном бюджете / исполнено		Объем средств, направляемый на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств, млн. руб.	Объем заимствований, млн. руб.	Отношение предельного объема заимствований к сумме, направляемой на финансирование дефицита областного бюджета и погашение долговых обязательств, %
2011 г.	утверждено	12750,5	10213,4	80,1
	исполнено	9299,1	9548,4	102,7
2012 г.	утверждено	20193,3	16500,0	81,7
	исполнено	14301,2	12300,0	86,0
2013 г.	утверждено	26530,5	23744,0	89,5
	исполнено	22609,3	23250,0	102,8
2014 г.	утверждено	43962,8	41990,7	95,5
	исполнено	48532,5	47193,4	97,2
2015 г.	утверждено	18406,7	17298,0	94,0
	исполнено	8086,6	8074,0	99,8
2016 г.	утверждено*	28247,5	28059,1	99,3
	исполнено**	28247,5	28059,1	99,3

* Редакция закона от 24.10.2016 г. № 69-30.

** Оценка минфина Тверской области.

По результатам исполнения областного бюджета Тверской области за 2011 и 2013 годы статья 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации не соблюдена: фактические объемы государственных заимствований Тверской области превысили суммы, направленные на финансирование дефицита и погашение долговых обязательств Тверской области. Превышение объема заимствований над суммой, направленной на финансирование дефицита областного бюджета и погашение долговых обязательств областного бюджета, по результатам исполнения областного бюджета за 2011 год - на сумму 249,2 млн. рублей и по результатам исполнения областного бюджета за 2013 год - на 640,7 млн. рублей. Отношение фактического объема государственных заимствований Тверской области к сумме, направляемой на финансирование дефицита областного бюджета и погашение долговых обязательств Тверской области, в 2011 и 2013 годах составило 102,7 % и 102,8 %, соответственно.

Соблюдение ограничений, установленных статьей 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что предельный объем государственного долга субъекта Рос-

сийской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Сведения о предельных объемах государственного долга Тверской области, объемах доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений по итогам исполнения областного бюджета Тверской области в 2011-2016 годах приведены в таблице:

		(млн. руб.)					
		2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений		26860,7	29161,8	33523,2	35927,7	38752,0	39342,0
Предельный объем госдолга		17794,6	21598,8	26048,8	28025,2	28018,9	28018,9
Отношение предельного объема госдолга к объему доходов без учета объема безвозмездных поступлений, %	Предельное значение, установленное пунктом 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Фактическое исполнение бюджета	66,2	74,1	77,7	78,0	72,3	71,2*

* Оценка минфина Тверской области.

Проведенный анализ подтвердил соблюдение пункта 2 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации при исполнении областного бюджета Тверской области, то есть предельный объем государственного долга Тверской области в 2011-2016 годах не превысил сумму доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений.

Пунктом 6 статьи 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплены требования к установлению в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации верхнего предела государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации и верхнего предела государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации (при наличии такового) по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, и каждым годом планового периода, представляющего собой расчетный показатель, с указанием, в том числе, верхнего предела долга по государственным гарантиям субъекта Российской Федерации. Данное требование бюджетного законодательства Тверской областью в 2011-2016 годах соблюдено, что отражено в таблице:

(млн. руб.)

Утверждено законом об областном бюджете / исполнено		Верхний предел государственного внутреннего долга Тверской области	В том числе верхний предел долга по государственным гарантиям
На 01.01.2012	утверждено	18460,0	0,0
	исполнено	17794,6	0,0
На 01.01.2013	утверждено	22600,0	0,0
	исполнено	21598,8	0,0
На 01.01.2014	утверждено	26550,0	0,0
	исполнено	26048,8	0,0
На 01.01.2015	утверждено	28240,0	0,0
	исполнено	28025,0	0,0
На 01.01.2016	утверждено	29305,0	0,0
	исполнено	28018,9	0,0
На 01.01.2017	утверждено*	28018,9	0,0
	исполнено**	28018,9	0,0

* Редакция от 24.10.2016 г. № 69-ЗО.

** Оценка минфина Тверской области.

По итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2011-2015 годы превышение верхнего предела государственного внутреннего долга Тверской области на 1 января 2012 года, на 1 января 2013 года, на 1 января 2014 года, на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года не допущено.

Соблюдение ограничений, установленных статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Статьей 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлен предельный объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации: объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году и плановом периоде, утвержденный законом о бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не должен превышать 15 % объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Данное требование бюджетного законодательства Тверской областью в 2011-2016 годах соблюдено и приведено в таблице:

Утверждено законом об областном бюджете/исполнено		Объем расходов на обслуживание государственного долга Тверской области, млн. руб.	15 % объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, млн. руб.	Отношение объема расходов на обслуживание госдолга к объему расходов областного бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, %
2011 г.	утверждено	1226,8	6791,6	2,7
	исполнено	1019,7	6119,7	2,5
2012 г.	утверждено	1526,9	6932,4	3,3
	исполнено	1399,5	6460,1	3,2
2013 г.	утверждено	1952,1	7315,6	4,0
	исполнено	1713,4	6757,8	3,8
2014 г.	утверждено	1811,0	7405,5	3,7
	исполнено	1709,3	7030,2	3,6
2015 г.	утверждено	1686,9	7401,4	3,4
	исполнено	1650,8	7031,6	3,5
2016 г.	утверждено*	1045,0	7173,0	2,2
	исполнение**	1045,0	7173,0	2,2

* Редакция от 24.10.2016 г. № 69-ЗО.

* Оценка минфина Тверской области.

Фактическая доля расходов на обслуживание государственного долга Тверской области в общем объеме расходов областного бюджета, за исключением расходов, осуществляемых за счет субвенций, возросла с 2,5 % в 2011 году до 3,5 % в 2015 году.

Ограничения, предусмотренные статьей 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к Тверской области не применялись, так как предельные значения, установленные статьями 107 и 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в проверяемом периоде Тверской областью были соблюдены.

4.2.2. Анализ соблюдения регионального бюджетного законодательства в процессе управления государственным долгом Тверской области

В ходе контрольного мероприятия было проанализировано исполнение Тверской областью положений регионального законодательства, в том числе: постановления администрации Тверской области от 29 сентября 2010 года № 461-па «Об утверждении долгосрочной целевой программы Тверской области «Совершенствование системы управления общественными финансами Тверской области на 2010-2016 годы», постановления прави-

тельства Тверской области от 16 октября 2012 года № 604-пп «О государственной программе Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013-2018 годы, распоряжения правительства Тверской области от 17 ноября 2015 года № 563-рп «Об утверждении долговой политики Тверской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов».

Сведения по исполнению показателей, характеризующих достижение цели «Повышение качества управления региональными и муниципальными финансами» в части дефицита областного бюджета и государственного долга долгосрочной целевой программы Тверской области «Совершенствование системы управления общественными финансами Тверской области на 2010-2016 годы», которая действовала в период 2011-2012 годов, приведены в таблице:

	2011 г.		2012 г.	
	план	факт	план	факт
Отношение дефицита областного бюджета Тверской области к общему годовому объему доходов областного бюджета Тверской области без учета объема безвозмездных поступлений при утверждении областного бюджета Тверской области, %	15,0	16,6	15,0	12,0
Доля государственных ценных бумаг Тверской области, обращающихся на рынке, сменивших владельца и/или номинального держателя после первичного размещения, %	≥ 12,0	68,4	≥ 15,0	72,0
Включение ценных бумаг, выпускаемых Тверской областью, в Ломбардный список Банка России, да/нет	да	да	да	да
Доля государственных ценных бумаг в общей структуре государственного долга Тверской области, %	≥ 30,0	34,0	≥ 30,0	36,0

Из приведенных в таблице данных следует, что не все показатели целевых индикаторов в части дефицита областного бюджета и государственного долга Тверской области, установленные долгосрочной целевой программой Тверской области «Совершенствование системы управления общественными финансами Тверской области на 2010-2016 годы», в рамках достижения цели «Повышение качества управления региональными и муниципальными финансами» на 2011 и 2012 годы, достигнуты.

Сведения о реализации в 2013-2015 годах целевых показателей достижения цели «Обеспечение эффективного управления общественными финансами Тверской области» государственной программы Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013-2018 годы приведены в таблице:

	2013 г.		2014 г.		2015 г.		2016 г.	2017 г.	2018 г.
	план	факт	план	факт	план	факт			
Доля расходов на обслуживание государственного долга Тверской области в расходах областного бюджета Тверской области, %	6,0	3,5	3,5	3,44	3,2	3,3	3,8	6,2	7,5
Доля расходов областного бюджета Тверской области в отчетном году, предусмотренных в рамках государственных программ Тверской области, в общем объеме расходов областного бюджета Тверской области, %	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,6	98,0	98,0	98,0
Отношение суммы просроченной кредиторской задолженности областного бюджета Тверской области, государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений Тверской области, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств областного бюджета Тверской области, к объему прогнозируемых на текущий финансовый год налоговых доходов областного бюджета Тверской области и предусмотренных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета, менее 0,1 % - 1; более 0,1 % - 0	-	-	-	-	1	1	1	1	1
Отношение суммы просроченной кредиторской задолженности местного бюджета, муниципальных казенных, бюджетных и автономных учреждений, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств местного бюджета, к объему прогнозируемых на текущий финансовый год налоговых доходов местного бюджета муниципального образования Тверской области и предусмотренной дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Тверской области из областного бюджета Тверской области бюджету муниципального образования Тверской области, %	-	-	-	-	7,0	6,0	8,0	8,0	8,0
Дефицит бюджета Тверской области относительно утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета Тверской области за исключением утвержденного объема безвозмездных поступлений с учетом требований статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, менее или равно 10 % - 1, более 10 % - 0	-	-	-	-	1	1	1	1	1

Из приведенных в таблице данных следует, что не все показатели целевых индикаторов в части дефицита областного бюджета и государственного долга Тверской области, установленные государственной программой Тверской области «Управление общественными финансами и совершенствование региональной налоговой политики» на 2013-2018 годы в рамках достижения цели «Обеспечение эффективного управления общественными финансами Тверской области», достигнуты. Так, в 2015 году фактический показатель «Доля расходов на обслуживание государственного долга Тверской области в расходах областного бюджета Тверской области» составил 3,3 %, превысив установленный целевой показатель в размере 3,2 %.

В ходе контрольного мероприятия был проведен анализ результатов решения Тверской областью основных задач, определенных Долговой политикой Тверской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов.

Указанным документом установлены основные задачи, на решение которых направлена реализация долговой политики Тверской области в среднесрочной перспективе, в том числе минимизация рисков, связанных с обслуживанием и погашением государственного долга Тверской области.

Кроме того, в указанной долговой политике определены основные мероприятия, проводимые в рамках реализации управления государственным долгом Тверской области в 2016-2018 годах, в том числе:

- реализация плана мероприятий по совершенствованию политики управления государственным долгом Тверской области, сокращению государственного долга Тверской области, утвержденного распоряжением правительства Тверской области от 30 июня 2014 года № 320-рп (пункт «г» основных мероприятий, проводимых в рамках реализации Долговой политики Тверской области на 2016-2018 годы).

Тверской областью в рамках реализации плана мероприятий по совершенствованию политики управления государственным долгом Тверской области, сокращению государственного долга Тверской области в 2014-2016 годах, утвержденного распоряжением правительства Тверской области от 30 июня 2014 года № 320-рп, приняты меры по досрочному погашению кредитов от кредитных организаций, в результате сумма задолженности, погашенная до наступления срока, установленного долговым обязательством Тверской области, в общей сумме погашения долговых обязательств Тверской области составила: в 2014 году - 91,3 %, в 2015 году -

54 %, в 2016 году (оценка) - 64,8 %. Вместе с тем объем государственного долга Тверской области на конец 2016 года увеличится на 1970,1 млн. рублей, или на 7,6 %, по сравнению с началом 2014 года и составит 28018,9 млн. рублей (ожидаемое);

- сохранение диверсификации инструментов государственных заимствований (пункт «е» основных мероприятий, проводимых в рамках реализации долговой политики).

По состоянию на 1 октября 2016 года (за истекший период 2016 года) в структуре государственного долга Тверской области на долю бюджетных кредитов приходилось 70,9 % совокупного объема государственного долга региона, на долю государственных ценных бумаг - 12,4 %, на долю кредитов кредитных организаций - 16,7 процента.

Приведенные данные свидетельствуют об ухудшении структуры государственного долга Тверской области в проверяемом периоде с точки зрения ее диверсификации. Доля рыночных обязательств в структуре государственного долга региона в 2011-2016 годах сократилась в 3 раза с 90,4 % на начало 2011 года до 29,1 % на 1 октября 2016 года. По состоянию на 1 октября 2016 года более 70 % государственного долга Тверской области приходится на бюджетные кредиты, предоставленные бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета. Что, в свою очередь, способствует увеличению рисков невыполнения Тверской областью своих обязательств по погашению и обслуживанию долговых обязательств в случае ухудшения ситуации с исполнением областного бюджета Тверской области и ограничением возможности Правительства Российской Федерации по оказанию финансовой помощи в форме бюджетных кредитов;

- формирование равномерного профиля погашения государственного долга Тверской области (пункт «ж» основных мероприятий, проводимых в рамках реализации долговой политики).

Анализ сводного графика платежей по долговым обязательствам Тверской области по состоянию на 1 октября 2016 года показал, что на погашение государственного долга Тверской области в период 2017-2019 годов приходится 76,4 % (18445,4 млн. рублей) совокупного объема государственного долга региона (24138,2 млн. рублей); 23,6 % объема государственного долга предстоит погасить в 2023-2034 годах.

В случае реализации в IV квартале 2016 года Тверской областью планов по осуществлению государственных заимствований в полном объеме (8582,3 млн. рублей) нагрузка на областной бюджет в части погашения

государственного долга Тверской области в 2017-2019 годах увеличится до 27027,8 млн. рублей (без учета будущих заимствований Тверской области).

Таким образом, осуществление государственных заимствований Тверской области в проверяемом периоде привело к образованию пиковой нагрузки на областной бюджет в 2017-2019 годах, следовательно, мероприятие по формированию равномерного профиля погашения государственного долга Тверской области, предусмотренное пунктом «ж» основных мероприятий, проводимых в рамках реализации Долговой политики Тверской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, не выполняется.

4.3. Условия привлечения кредитов от кредитных организаций в бюджет Тверской области, условия размещения и параметры выпусков государственных ценных бумаг Тверской области

4.3.1. Условия привлечения кредитов от кредитных организаций в бюджет Тверской области

В 2011-2015 годах привлечение Тверской областью кредитов кредитных организаций осуществлялось в соответствии с государственными контрактами, предусматривающими предоставление банками кредитных ресурсов путем открытия возобновляемых кредитных линий, а также кредитов областному бюджету Тверской области в зависимости от текущих потребностей бюджета Тверской области на основании заявок заемщика (министерства финансов Тверской области) в объемах и в сроки, указанные в заявках о предоставлении кредитных ресурсов, но не позже 3 рабочих дней со дня получения заявок заемщика.

По состоянию на 1 января 2011 года действовали 7 государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению кредита областному бюджету Тверской области на общую сумму кредитов 4600,0 млн. рублей. Государственный долг Тверской области по кредитам от кредитных организаций составил 4600,0 млн. рублей.

Фактический объем кредитных ресурсов, привлеченных в 2011 году, составил 9000,0 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 3100,0 млн. рублей. Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в части процентных платежей по кредитам, полученным от кредитных организаций, в 2011 году составили 186,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2012 года действовало 15 государственных контрактов на общую сумму кредитов 10500,0 млн. рублей.

Фактический объем кредитных ресурсов, привлеченных в 2012 году, составил 8800,0 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 7000,0 млн. рублей, в том числе обороты по возобновляемым кредитным линиям - 1000,0 млн. рублей. Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в части процентных платежей по кредитам, полученным от кредитных организаций, в 2012 году составили 730,2 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2013 года действовали 22 государственных контракта на общую сумму кредитов 14500,0 млн. рублей, в том числе свободные лимиты по возобновляемым кредитным линиям - 2200,0 млн. рублей. Государственный долг Тверской области по кредитам от кредитных организаций составил 12300,0 млн. рублей.

Фактический объем кредитных ресурсов, привлеченных в 2013 году, составил 20250,0 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 17550,0 млн. рублей, в том числе обороты по возобновляемым кредитным линиям - 5250,0 млн. рублей. Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в части процентных платежей по кредитам, полученным от кредитных организаций, в 2013 году составили 895,9 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2014 года действовали 33 государственных контракта на общую сумму кредитов 20000,0 млн. рублей, в том числе свободные лимиты по возобновляемым кредитным линиям - 5000,0 млн. рублей. Государственный долг Тверской области по кредитам от кредитных организаций составил 15000,0 млн. рублей.

Фактический объем кредитных ресурсов, привлеченных в 2014 году, составил 23650,0 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 25863,4 млн. рублей, в том числе обороты по возобновляемым кредитным линиям - 17863,4 млн. рублей. Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в части процентных платежей по кредитам, полученным от кредитных организаций, в 2014 году составили 836,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2015 года действовал 41 государственный контракт на общую сумму кредитов 14550,0 млн. рублей, в том числе свободные лимиты по возобновляемым кредитным линиям - 1763,4 млн. рублей. Государственный долг Тверской области по кредитам от кредитных организаций составил 12786,6 млн. рублей.

Фактический объем кредитных ресурсов, привлеченных в 2015 году, составил 4100,0 млн. рублей, погашение основной суммы долга - 4336,6 млн.

рублей, в том числе обороты по возобновляемым кредитным линиям - 2600,0 млн. рублей. Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в части процентных платежей по кредитам, полученным от кредитных организаций, в 2015 году составили 1056,3 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года действовал 41 государственный контракт на общую сумму кредитов 14550,0 млн. рублей, в том числе свободные лимиты по возобновляемым кредитным линиям - 2000,0 млн. рублей. Государственный долг Тверской области по кредитам от кредитных организаций составил 12550,0 млн. рублей.

За истекший период 2016 года (по состоянию на 1 октября 2016 года) кредиты кредитных организаций Тверской областью не привлекались. Погашение основной суммы долга по кредитам от кредитных организаций составило 8526,1 млн. рублей. Обороты по возобновляемым кредитным линиям не осуществлялись.

По состоянию на 1 октября 2016 года действовали 27 государственных контрактов на общую сумму кредитов 6650,0 млн. рублей, государственный долг Тверской области по кредитам от кредитных организаций на указанную дату составил 4023,9 млн. рублей, свободные лимиты по возобновляемым кредитным линиям - 2500,0 млн. рублей.

По оценке министерства финансов Тверской области, ожидаемый объем государственного долга Тверской области по кредитам от кредитных организаций по состоянию на 1 января 2017 года составит 10489,7 млн. рублей.

Кредитные линии, действовавшие в 2012-2016 годах, были открыты на срок 365 дней, то есть являлись среднесрочными, при этом фактические сроки привлечения средств кредитных линий составляли менее 1 года.

Практически единственным кредитором Тверской области в 2011-2015 годах является ПАО «Сбербанк России», на долю которого приходится 86 % общего объема заключенных государственных контрактов.

Среднее значение процентной ставки по контрактам, действовавшим в 2011 году, составило 6,64 % годовых, по контрактам, действовавшим в 2012 году, - 7,9 % годовых, по контрактам, действовавшим в 2013 году, - 8,29 % годовых, по контрактам, действовавшим в 2014 году, - 9,61 % годовых, по контрактам, действовавшим в 2015 году, - 11,12 % годовых, по контрактам, действовавшим в 2016 году, - 11,17 % годовых. Необходимо отметить, что в 2015 году ключевая ставка Банка России составляла: в январе - 17 %, со 2 февраля по 15 марта - 15 %, с 16 марта по 4 мая - 14 %, с 5 мая по

15 июня - 12,5 %, с 16 июня по 2 августа - 11,5 % и с 3 августа до конца 2015 года - 11 процентов.

В результате роста процентных ставок на российском финансовом рынке во второй половине 2014 - 2015 годах расходы на обслуживание государственного долга Тверской области в части кредитов, полученных областным бюджетом из кредитных организаций, в 2015 году выросли на 219,6 млн. рублей до 1056,3 млн. рублей, или на 26,2 %, по сравнению с 2014 годом.

4.3.2. Условия размещения и параметры выпусков государственных ценных бумаг Тверской области

По состоянию на 1 января 2011 года государственный долг Тверской области по государственным ценным бумагам составлял 7250,0 млн. рублей, в том числе:

- 5-летний выпуск государственных облигаций Тверской области (государственный регистрационный номер RU34005TVE0) с амортизацией долга в объеме 1250,0 млн. рублей, размещенный в 2008 году в объеме 2500,0 млн. рублей по номинальной стоимости с процентной ставкой купонного дохода в размере 15 % годовых, установленной по результатам размещения на аукционе, и погашением в декабре 2013 года;

- 5-летний выпуск государственных облигаций Тверской области (государственный регистрационный номер RU34006TVE0) в объеме 3000,0 млн. рублей с амортизацией долга, размещенный в 2009 году в объеме 3000,0 млн. рублей по номинальной стоимости со ставкой купонного дохода в размере 12,5 % годовых, установленной по результатам размещения на аукционе, и погашением в июне 2014 года;

- 5-летний выпуск государственных облигаций Тверской области (государственный регистрационный номер RU34007TVE0) с амортизацией долга, размещенный в 2010 году в объеме 3000,0 тыс. рублей по номинальной стоимости со ставкой купонного дохода в размере 8,5 % годовых, установленной по результатам размещения на аукционе, и погашением в декабре 2015 года.

В проверяемом периоде Тверской областью были размещены 2 облигационных займа на общую сумму 6000,0 млн. рублей: в 2012 и 2013 годах объем эмиссии каждого выпуска государственных облигаций Тверской области составил 3000,0 млн. рублей.

Размещение государственных облигаций Тверской области в 2012 году

В декабре 2012 года Тверской областью размещен 5-летний выпуск государственных облигаций (государственный регистрационный номер RU34008TVE0) с объемом эмиссии 3000,0 млн. рублей по номинальной стоимости. Дата начала размещения облигаций - 24 декабря 2012 года, дата окончания размещения облигаций - день продажи последней облигации первым владельцам. Дата окончательного погашения облигаций - 18 декабря 2017 года. Условиями выпуска предусмотрена постоянная ставка купонного дохода. Периодичность выплаты купонного дохода - 91 день.

Порядок амортизации долга предусматривает погашение номинальной стоимости облигаций частями в следующие даты и в следующих размерах:

- 22 декабря 2014 года - 50 % от номинальной стоимости облигации;
- 19 декабря 2016 года - 25 % от номинальной стоимости облигации;
- 18 декабря 2017 года - 25 % от номинальной стоимости облигации.

В соответствии с условиями эмиссии облигаций с постоянным купонным доходом и амортизацией долга генеральным агентом эмитента выступал профессиональный участник рынка ценных бумаг, отобранный на конкурсной основе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и заключивший с эмитентом государственный контракт на оказание услуг по выпуску, размещению и обращению облигаций. Выбор генерального агента произведен в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по результатам открытого конкурса. Генеральным агентом эмитента по результатам конкурсного отбора определено ОАО «БАЛТИНВЕСТБАНК» с ценой государственного контракта 0,8 млн. рублей.

Выбор организатора торговли на рынке ценных бумаг (ЗАО «Фондовая биржа ММВБ», стоимость услуг по государственному контракту - 0,4 млн. рублей) и уполномоченного депозитария (Небанковская кредитная организация ЗАО «Национальный расчетный депозитарий», стоимость услуг по государственному контракту - 0,3 млн. рублей) произведен по результатам электронных аукционов.

Дата размещения выпуска облигаций - 24 декабря 2012 года. Биржевое размещение выпуска осуществлялось по открытой подписке с использованием системы торгов ЗАО «Фондовая биржа ММВБ». По результатам проведения конкурса ставка купонного дохода по первому купонному перио-

ду установлена в размере 9,7 % годовых. Размещение облигационного займа осуществлялось по цене 100 % от номинальной стоимости. Доходность первичного размещения облигационного займа Тверской области 2012 года составила 10,06 % годовых.

Объем денежных средств, поступивших в областной бюджет Тверской области в 2012 году в результате размещения облигаций выпуска № RU34008TVE0, составил 3000,0 млн. рублей.

Размещение государственных облигаций Тверской области в 2013 году

В ноябре 2013 года Тверской областью размещен 5-летний выпуск государственных облигаций (государственный регистрационный номер RU34009TVE0) с объемом эмиссии 3000,0 млн. рублей по номинальной стоимости. Условиями выпуска предусмотрена фиксированная ставка купонного дохода. Периодичность выплаты купонного дохода составляет 91 день. Порядок определения размера процентной ставки купонного дохода установлен решением об эмиссии государственных облигаций Тверской области 2013 года. Дата окончательного погашения облигаций - 22 ноября 2018 года.

Порядок амортизации долга предусматривает погашение номинальной стоимости облигаций частями в следующие даты и в следующих размерах:

- 26 ноября 2015 года - 50 % от номинальной стоимости облигации;
- 23 ноября 2017 года - 25 % от номинальной стоимости облигации;
- 22 ноября 2018 года - 25 % от номинальной стоимости облигации.

В соответствии с условиями эмиссии облигаций с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга генеральным агентом эмитента выступал профессиональный участник рынка ценных бумаг, отобранный на конкурсной основе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и заключивший с эмитентом государственный контракт на оказание услуг по выпуску, размещению и обращению облигаций. Выбор генерального агента произведен в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по результатам открытого конкурса.

Генеральным агентом эмитента по результатам открытого конкурса определено ООО «Брокерская компания «РЕГИОН» с ценой государственного контракта - 0,4 млн. рублей.

Выбор организатора торговли на рынке ценных бумаг (ЗАО «Фондовая биржа ММВБ», стоимость услуг по государственному контракту составляет 0,3 млн. рублей) и уполномоченного депозитария (Небанковская кредитная организация ЗАО «Национальный расчетный депозитарий», стоимость услуг по государственному контракту составляет 0,3 млн. рублей) произведен по результатам электронных аукционов.

Дата начала размещения облигаций - 28 ноября 2013 года. Дата завершения размещения облигаций - 29 ноября 2013 года.

Процентная ставка первого купона была определена при биржевом размещении на ММВБ в размере 8,0 % годовых. В соответствии с условиями выпуска облигационного займа 2013 года по 1-4 купонам ставка купонного дохода составляет 8,0 % годовых, по 5-8 купонам - 9,0 % годовых, по 9-12 купонам - 9,8 % годовых, по 13-16 купонам - 9,5 % годовых, по 17-20 купонам - 9,0 % годовых.

Размещение облигационного займа осуществлялось по цене 100 % от номинальной стоимости. Доходность первичного размещения облигационного займа 2013 года составила 9,14 % годовых.

Объем денежных средств, поступивших в областной бюджет Тверской области в результате размещения облигаций выпуска № RU34009TVE0, составил 3000,4 млн. рублей, в том числе полученный при доразмещении облигаций 29 ноября 2013 года накопленный купонный доход в размере 0,4 млн. рублей.

Государственные облигации, размещенные Тверской областью в 2012-2013 годах (государственные регистрационные номера RU34008TVE0 и RU34009TVE0), в соответствии с решениями Совета директоров Банка России от 24 января 2014 года и от 25 апреля 2014 года, включены в Ломбардный список Банка России. В октябре 2016 года международное рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило долгосрочный кредитный рейтинг Тверской области, а также рейтинги находящихся в обращении государственных облигаций Тверской области на уровне «BB-», прогноз - стабильный.

Размещение Тверской областью в 2012 и 2013 годах государственных облигаций с амортизацией долга способствовало формированию равномерного профиля погашения государственного долга Тверской области. В 2014-2016 годах государственные облигации Тверской областью не размещались, поскольку в указанном периоде бюджету Тверской области из федерального бюджета были предоставлены бюджетные кредиты в целях погашения долговых обязательств области по государственным ценным бумагам и кредитам кредитных организаций.

4.4. Процедуры проведения и результаты конкурсов, проведенных Тверской областью по отбору банков-кредиторов, а также состояние правового и организационного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции

В 2011-2013 годах заключение государственных контрактов на оказание услуг по предоставлению кредитов бюджету Тверской области осуществлялось в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и постановлением правительства Тверской области от 5 июня 2012 года № 293-пп «Об утверждении порядка взаимодействия министерства имущественных и земельных отношений Тверской области и заказчиков Тверской области».

Начиная с 2014 года, в связи с реформированием системы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и введением контрактной системы в сфере закупок порядок осуществления закупок для нужд Тверской области регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и постановлением правительства Тверской области от 4 февраля 2014 года № 50-пп «Об утверждении порядка взаимодействия министерства имущественных и земельных отношений Тверской области и заказчиков Тверской области».

В проверяемом периоде размещение заказов на оказание финансовых услуг по предоставлению кредитов и кредитных ресурсов в форме возобновляемой кредитной линии с установлением лимита задолженности Тверской области осуществлялось путем проведения аукциона в электронной форме в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

В 2011-2015 годах были заключены 110 государственных контрактов по итогам проведения 112 аукционов, в том числе: в 2011 году - 14 контрактов на общую сумму 1162,1 млн. рублей; в 2012 году - 22 контракта на общую сумму 1786,3 млн. рублей; в 2013 году - 33 контракта на общую сумму 2781,6 млн. рублей; в 2014 году - 34 контракта на общую сумму 1751,0 млн. рублей; в 2015 году - 7 контрактов на общую сумму 762,0 млн. рублей по итогам 9 электронных аукционов. За 9 месяцев 2016 года аукци-

оны по заключению контрактов на предоставление Тверской области кредитных ресурсов не проводились. Определение начальной (максимальной) цены контракта осуществлялось на основании информации, полученной по запросу у кредитных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Тверской области, а также по результатам ежемесячного мониторинга условий привлечения кредитных средств субъектами Российской Федерации.

Принимали участие в аукционах: в 2011 году - ОАО «Сбербанк России», Банк ВТБ (ОАО), ОАО «Балтийский банк»; в 2012 году - ОАО «Сбербанк России», ОАО «СМП Банк», ОАО «Балтийский банк»; в 2013 году - ОАО «Сбербанк России», Банк ВТБ (ОАО); в 2014 году - ОАО «Сбербанк России»; в 2015 году - ПАО «Сбербанк России», ПАО Ханты-Мансийский банк «Открытие», ПАО Банк ВТБ, ПАО Банк «Возрождение».

Победителями в аукционах стали: в 2011 году - ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Балтийский банк»; в 2012 году - ОАО «СМП Банк», ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Балтийский банк»; в 2013 году - ОАО «Сбербанк России» и Банк ВТБ (ОАО); в 2014 году - ОАО «Сбербанк России» и в 2015 году - ПАО «Сбербанк России».

В ходе аукционов годовая первоначальная процентная ставка кредита в 2011 году (8,0 % - 8,5 %) была снижена на 0,04 % - 2,6 %, в 2012 году (9,0 % - 11 %) была снижена на 0,1 % - 2,25 %, в 2013 году (8,0 % - 9,0 %) была снижена на 0,1 % - 0,935 %, в 2014 году (11 % - 11,5 %) была снижена на 0,2 %, в 2015 году (13,5 %) была снижена на 0,2 % - 1,0 %. В результате конкуренции между участниками аукционов сумма экономии бюджетных средств составила: в 2011 году - 52,4 млн. рублей; в 2012 году - 33,7 млн. рублей; в 2013 году - 148,5 млн. рублей; в 2014 году - 31,3 млн. рублей; в 2015 году - 10,5 млн. рублей.

Правовое обеспечение мероприятий по противодействию коррупции включает закон Тверской области от 9 сентября 2009 года № 39-ЗО «О противодействии коррупции в Тверской области», постановление правительства Тверской области от 1 августа 2012 года № 444-пп «Об антикоррупционной экспертизе отдельных нормативных правовых актов Тверской области и проектов нормативных правовых актов Тверской области в исполнительных органах государственной власти Тверской области», приказ министерства финансов Тверской области от 27 декабря 2013 года № 74 «Об утверждении положения о контрактной службе министерства финансов Тверской области», распоряжение правительства Тверской области от 1 апреля 2014 года № 150-рп «О совершенствовании системы закупок

для нужд Тверской области», постановление правительства Тверской области от 18 октября 2011 года № 95-пп «Об утверждении положения о министерстве Тверской области по обеспечению контрольных функций».

4.5. Использование при исполнении бюджета бюджетных кредитов, предоставленных за счет средств федерального бюджета, а также бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета

Динамика коэффициента бюджетного кредитования Тверской области (отношение суммы долга по бюджетным кредитам к общему объему государственного долга субъекта) в проверяемом периоде приведена в таблице:

(млн. руб.)

	2010 г. (справочно)	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	На 01.10.2016 г.	2016 г.* (оценка)
Объем бюджетных кредитов	755,2	1244,6	1448,8	1448,8	8788,7	12468,9	17114,3	15279,2
Объем государственного долга Тверской области	13120,6	17794,6	21598,8	26048,8	28025,2	28018,9	24138,2	28018,9
Коэффициент бюджетного кредитования области, %	5,7	7,0	6,7	5,6	31,4	44,5	70,9	54,5

*Оценка минфина Тверской области.

Исходя из данных, представленных в таблице, коэффициент бюджетного кредитования Тверской области в 2011-2016 годах вырос на 38,8 процентного пункта, или в 8 раз, в основном за счет увеличения доли бюджетных кредитов в совокупном объеме государственного долга Тверской области в 2014-2015 годах.

По состоянию на 1 января 2011 года задолженность Тверской области по бюджетным кредитам составляла 755,2 млн. рублей.

В 2011 году объем привлечения Тверской областью бюджетных кредитов из федерального бюджета составил 548,4 млн. рублей, в том числе:

- 175,0 млн. рублей - по соглашению от 14 сентября 2011 года № 01-01-06/06-350 о предоставлении областному бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) со сроком возврата 1 сентября 2016 года и уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере

одной третьей ставки рефинансирования Банка России, действующей на день заключения соглашения;

- 38,4 млн. рублей - по соглашению от 16 декабря 2011 года № 01-01-06/06-487 о предоставлении областному бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) со сроком возврата 1 декабря 2016 года и уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере одной третьей ставки рефинансирования Банка России, действующей на день заключения соглашения;

- 335,0 млн. рублей - по соглашению от 23 декабря 2011 года № 01-01-06/06-521 о предоставлении областному бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) со сроком возврата 14 декабря 2016 года и уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере одной третьей ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на день заключения соглашения.

В 2012 году Тверской областью привлечен бюджетный кредит из федерального бюджета в сумме 500,0 млн. рублей по соглашению от 20 июля 2012 года № 01-01-06/06-129 о предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области со сроком возврата 22 мая 2015 года и уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере одной второй ставки рефинансирования Банка России, действующей на день заключения соглашения.

В 2013 году бюджетные кредиты Тверской областью не привлекались.

В 2014 году объем привлечения Тверской областью бюджетных кредитов из федерального бюджета составил 23543,4 млн. рублей, в том числе:

- бюджетные кредиты на частичное покрытие дефицита бюджета - в объеме 7543,4 млн. рублей;

- бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации - в объеме 16000,0 млн. рублей по договору от 8 апреля 2014 года № 17-58/1 с Управлением Федерального казначейства по Тверской области с установленным лимитом на кредитные средства в размере, составляющем одну двенадцатую утвержденного законом о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год

объема доходов бюджета, за исключением субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение: по договору от 8 апреля 2014 года № 17-58/1 был установлен лимит на кредитные средства в сумме 3453,1 млн. рублей; дополнительным соглашением от 16 октября 2014 года № 1 был установлен лимит в сумме 3482,5 млн. рублей.

Сведения о привлеченных бюджетных кредитах на пополнение остатков средств на счете бюджета Тверской области в 2014 году приведены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование, номер и дата договора / соглашения	Срок кредитования	Количество, дней	Сумма кредита	Процентная ставка, %	Сумма процентов за пользование кредитом
Договор о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации № 17-58/1 от 8.04.2014 г.					
Дополнительное соглашение № 1 от 17.04.2014 г.	с 17.04.2014 г. по 16.05.2014 г.	29	3450,0	2,06	5,7
Дополнительное соглашение № 2 от 10.06.2014 г.	с 10.06.2014 г. по 09.07.2014 г.	29	2050,0	2,06	3,4
Дополнительное соглашение № 3 от 16.07.2014 г.	с 16.07.2014 г. по 19.09.2014 г.	29	3000,0	0,1	0,2
Дополнительное соглашение № 4 от 21.08.2014 г.	с 21.08.2014 г. по 19.09.2014 г.	29	3000,0	0,1	0,2
Дополнительное соглашение № 5 от 26.09.2014 г.	с 26.09.2014 г. по 24.10.2014 г.	28	2500,0	0,1	0,2
Дополнительное соглашение № 6 от 31.10.2014 г.	с 31.10.2014 г. по 25.11.2014 г.	25	2000,0	0,1	0,1
Итого		169	16000,0		9,8

Анализ данных, приведенных в таблице, показал, что в 2014 году бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счетах бюджета Тверской областью использовались в течение 169 дней в общем объеме 16000,0 млн. рублей, при этом стоимость заемных средств составила 9,8 млн. рублей.

В 2015 году Тверской областью привлечены бюджетные кредиты из федерального бюджета в общей сумме 3974,0 млн. рублей для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области.

В соответствии со статьей 31 закона Тверской области от 29 декабря 2014 года № 122-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» министерство финансов Тверской области заключило договор о предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) от 13 февраля 2015 года № 17-61/1 с Управлением Федерального казначейства по Тверской области. При этом бюджетный кредит за счет средств федерального бюджета на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 году не привлекался в связи с отсутствием потребности.

За 9 месяцев 2016 года был привлечен бюджетный кредит в сумме 6026,1 млн. рублей по соглашению от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85 о предоставлении бюджету Тверской области из федерального бюджета бюджетного кредита для частичного покрытия дефицита бюджета Тверской области со сроком возврата 25 сентября 2018 года в размере 2410,4 млн. рублей и 17 апреля 2019 года в размере 3615,7 млн. рублей и уплатой процентов за пользование бюджетным кредитом в размере 0,1 % годовых.

Бюджетный кредит из федерального бюджета в объеме 6026,1 млн. рублей, полученный Тверской областью по соглашению от 13 мая 2016 года № 01-01-06/06-85, направлен на погашение 18 мая 2016 года долговых обязательств Тверской области в виде обязательств по кредитам, полученным Тверской областью от кредитных организаций в объеме 6026,1 млн. рублей, в том числе: по государственным контрактам, заключенным между Тверской областью и ПАО «Сбербанк России», в объеме 3026,1 млн. рублей; по государственным контрактам, заключенным между Тверской областью и ПАО Банк ВТБ, в объеме 3000,0 млн. рублей.

Анализ использования при исполнении областного бюджета Тверской области бюджетных кредитов, предоставленных за счет средств федерального бюджета, показал, что в 2011-2016 годах удельный вес бюджетных кредитов в совокупном объеме государственного долга Тверской области вырос с 5,7 % на 1 января 2011 года до 70,9 % на 1 октября 2016 года (в том числе в 2014 году доля бюджетных кредитов выросла с 5,6 % до 31,4 %, в 2015 году - до 44,5 %). При этом в 2014-2015 годах дефицит областного бюджета сокращался: в 2014 году - на 493,8 млн. рублей, или на 13 %; в 2015 году - при утвержденном дефиците в объеме 2378,7 млн. рублей фактически бюджет исполнен с профицитом в размере 209,3 млн. рублей.

4.6. Анализ динамики и структуры расходов на обслуживание государственного долга Тверской области

Объем и динамика расходов на обслуживание государственного долга Тверской области в проверяемом периоде в разрезе долговых обязательств приведены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование долгового обязательства	Расходы на обслуживание за 2010 г. (справочно)	Расходы на обслуживание за 2011 г.	Расходы на обслуживание за 2012 г.	Расходы на обслуживание за 2013 г.	Расходы на обслуживание за 2014 г.	Расходы на обслуживание за 2015 г.	Расходы на обслуживание за 9 месяцев 2016 г.	Расходы на обслуживание за 2016 г. *
Выплаты процентов по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета	11,9	17,5	33,6	41,5	51,4	14,9	0,5	14,8
Выплаты процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях	301,5	186,5	730,2	895,9	836,7	1056,3	539,0	738,4
Выплата купонного дохода по облигациям	748,9	815,7	635,7	776,0	821,2	579,6	218,8	291,7
Итого	1062,3	1019,7	1399,5	1713,4	1709,3	1650,8	758,3	1045,0

*Оценка министерства финансов Тверской области.

Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области, после незначительного снижения в 2011 году (на 4 %, до 1019,7 млн. рублей), в 2012-2013 годах продемонстрировали рост на 37,2 %: в 2012 году - на 22,4 %, до 1399,5 млн. рублей, в 2013 году - до 1713,4 млн. рублей. Расходы на обслуживание государственного долга Тверской области снизились: в 2014 году - на 0,2 %, до 1709,3 млн. рублей; в 2015 году - на 3,4 %, до 1650,8 млн. рублей.

Следует отметить, что на снижение расходов на обслуживание государственного долга Тверской области в 2014 году повлияло использование министерством финансов Тверской области механизма привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах субъектов Российской Федерации, предоставленных Управлением Федерального казна-

чейства по Тверской области, а также возобновляемых кредитных линий коммерческих банков.

Фактические расходы на обслуживание государственного долга Тверской области за 9 месяцев 2016 года составили 758,3 млн. рублей. По оценке министерства финансов Тверской области, расходы на обслуживание государственного долга Тверской области по итогам 2016 года сократятся на 36,7 % по отношению к 2015 году и составят 1045,0 млн. рублей.

В проверяемом периоде в динамике расходов на обслуживание государственного долга Тверской области по видам долговых обязательств наблюдались разнонаправленные тенденции.

Так, темпы роста расходов на обслуживание государственных облигаций Тверской области, после увеличения на 8,9 % в 2011 году и последующего сокращения на 22,1 % в 2012 году, в 2013-2014 годах составили 22,1 % и 5,8 %, соответственно. В условиях снижения объема государственного долга Тверской области по государственным ценным бумагам из-за сокращения рыночных заимствований в 2015-2016 годах, в том числе в связи с замещением рыночных долговых обязательств бюджетными кредитами, привлекаемыми из федерального бюджета, расходы на обслуживание государственных облигаций Тверской области сокращались как в абсолютном, так и в относительном выражении: в 2015 году - на 29,4 %, до 579,6 млн. рублей; в 2016 году - на 49,7 %, до 291,7 млн. рублей (по оценке министерства финансов Тверской области).

Темпы роста расходов на обслуживание кредитов, полученных Тверской областью в кредитных организациях, после сокращения в 2011 году на 38,1 % в 2012 году составили 291,6 %, в 2013 году - 22,7 %, в 2014 году - (-) 6,6 % и в 2015 году - 26,2 %. По оценке министерства финансов Тверской области, в 2016 году ожидается сокращение расходов по кредитам, полученным в кредитных организациях, на 30,1 % по сравнению с 2015 годом.

По расходам на обслуживание бюджетных кредитов, полученных Тверской областью из федерального бюджета в 2011-2014 годах, наблюдались: рост в 2011 году - на 47,3 %, в 2012 году - на 91,4 %, в 2013 году - на 23,6 %, в 2014 году - на 23,8 %, в 2015 году - снижение на 70,9 %, в 2016 году - снижение на 0,6 % по сравнению с 2015 годом (по оценке министерства финансов Тверской области).

Анализ структуры расходов на обслуживание государственного долга Тверской области показал, что в 2011 году наибольший удельный вес приходился на выплаты купонного дохода по облигациям (80 %), на долю вы-

плат процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях, и процентов по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета, приходилось 18,3 % и 1,7 %, соответственно.

По итогам 2016 года структура расходов на обслуживание государственного долга Тверской области значительно изменится: наибольший удельный вес (70,7 %) придется на выплаты процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях, доли расходов на обслуживание государственных облигаций и выплат процентов по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета, составят 27,9 % и 1,4 %, соответственно.

Согласно графикам платежей выплаты по расходам на обслуживание по бюджетным кредитам, предоставленным бюджету Тверской области из федерального бюджета, будут производиться по 2034 год включительно, по государственным ценным бумагам Тверской области - по 2018 год включительно, по кредитам кредитных организаций - по 2017 год включительно. Наибольший объем расходов на обслуживание государственного долга Тверской области (1045,0 млн. рублей) приходится на 2016 год.

Выводы

1. В период 2011-2016 годов государственный долг Тверской области увеличился более чем в 2 раза, долговая нагрузка на областной бюджет Тверской области (отношение государственного долга к доходам бюджета без учета безвозмездных поступлений) выросла с 66,2 % в 2011 году до 71,2 % в 2016 году (ожидаемое).

При этом в 2012-2014 годах имел место наибольший рост долговой нагрузки областного бюджета Тверской области: с 74,1 % в 2012 году до 78 % в 2014 году.

2. Динамика структуры государственного долга Тверской области в проверяемом периоде свидетельствует об ее ухудшении в части диверсификации. Доля рыночных обязательств в структуре государственного долга Тверской области в 2011-2016 годах сократилась в 3 раза, с 90,4 % на 1 января 2011 года до 29,1 % на 1 октября 2016 года.

В настоящее время более 70 % государственного долга Тверской области приходится на бюджетные кредиты, предоставленные бюджету субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, что, в свою очередь, свидетельствует о значительной зависимости областного бюджета от федеральной поддержки и способствует увеличению рисков невыполнения Тверской областью своих обязательств по погашению и обслуживанию государственного долга в случае ухудшения ситуации с исполнением об-

ластного бюджета Тверской области и ограничением возможности Правительства Российской Федерации по оказанию финансовой помощи в форме бюджетных кредитов.

3. В проверяемом периоде общая сумма привлечения Тверской областью кредитов от кредитных организаций составила 65800,0 млн. рублей, в основном использовались возобновляемые кредитные линии, открывавшиеся на срок 365 дней.

Доля кредитов от кредитных организаций в совокупном объеме государственного долга Тверской области в 2011-2016 годах сократилась более чем в 2 раза, с 35,1 % на 1 января 2011 года до 16,7 % на 1 октября 2016 года.

Практически единственным кредитором Тверской области в 2011-2015 годах является ПАО «Сбербанк России», на долю которого приходится 86 % общего объема заключенных государственных контрактов.

Среднее значение процентной ставки по государственным контрактам на получение Тверской областью кредитов от кредитных организаций ежегодно росло: в 2011 году - 6,64 % годовых, в 2012 году - 7,90 % годовых, в 2013 году - 8,29 % годовых, в 2014 году - 9,61 % годовых, в 2015 году - 11,12 % годовых, в 2016 году - 11,17 % годовых.

Расходы на обслуживание кредитов от кредитных организаций занимают наибольшую долю в расходах на обслуживание государственного долга Тверской области в 2012-2016 годах (от 52,2 % в 2012 году до 70,7 % в 2016 году). Темпы прироста данного вида расходов составили: в 2012 году - в 3 раза, в 2013 году - 22,7 %, в 2015 году - 26,2 процента.

4. Пиковая нагрузка на областной бюджет Тверской области по погашению государственного долга по состоянию на 1 октября 2016 года приходится на период 2017-2019 годов в размере 76,4 % (18445,4 млн. рублей) совокупного объема государственного долга (24138,2 млн. рублей), 23,6 % объема государственного долга предстоит погасить в 2023-2034 годах.

В случае реализации в IV квартале 2016 года Тверской областью планов по осуществлению государственных заимствований в полном объеме (8582,3 млн. рублей) нагрузка на областной бюджет в части погашения государственного долга Тверской области в 2017-2019 годах возрастет до 27027,8 млн. рублей без учета новых заимствований, что увеличивает риски неисполнения долговых обязательств области.

5. Выполнение плана мероприятий по совершенствованию политики управления государственным долгом Тверской области, сокращению госу-

дарственного долга Тверской области в 2014-2016 годах, утвержденного распоряжением правительства Тверской области от 30 июня 2014 года № 320-рп, носит формальный характер. Так, досрочное погашение долговых обязательств Тверской области в 2014 году в размере 91,3 %, в 2015 году - 54 % от общей суммы погашения не привело к сокращению объема государственного долга Тверской области, а напротив - его размер на конец 2015 года увеличился на 1970,1 млн. рублей, или на 7,6 %, по сравнению с началом 2014 года.

Наличие пиковой нагрузки по погашению государственного долга Тверской области на областной бюджет в 2017-2019 годах, ухудшение структуры государственного долга Тверской области на 1 октября 2016 года привели к невыполнению основных мероприятий Долговой политики Тверской области на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, утвержденной распоряжением правительства Тверской области от 17 ноября 2015 года № 563-рп: формирование равномерного графика погашения государственного долга Тверской области, сохранение диверсификации инструментов заимствований.

При этом министерство финансов Тверской области недостаточно использует возможность диверсифицировать структуру государственного долга Тверской области за счет размещения рыночных инструментов - государственных ценных бумаг, что способствовало бы снижению стоимости рыночных заимствований, расширению числа участников долгового рынка и уменьшению рисков, связанных со структурой государственного долга.

6. При исполнении областного бюджета Тверской области за 2011 год не были соблюдены ограничения, установленные пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части превышения дефицита бюджета Тверской области уровня 15 % к общему годовому объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений (фактический показатель составил 16,6 процента).

В 2011 и 2013 годах Тверской областью не были соблюдены положения статьи 106 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части превышения предельного объема заимствований субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году суммы, направляемой на финансирование дефицита бюджета и погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации, на 2,7 % и на 2,8 %, соответ-

ственно, превысившую установленную Бюджетным кодексом Российской Федерации норму - 100 процентов.

7. Наличие в проверяемом периоде значительных отклонений между основными показателями областного бюджета Тверской области, утвержденными первоначальными редакциями законов об областном бюджете, и уточненными показателями, существенно превышающими первоначальные плановые показатели, свидетельствует о низком уровне планирования областного бюджета Тверской области.

Так, первоначально утвержденные показатели параметров областного бюджета Тверской области были увеличены в 2013 году: по доходам - на 10,7 %, по расходам - на 20,4 %, по дефициту - на 142,4 %; в 2014 году: по доходам - на 2,4 % и по расходам - на 5,9 %, по дефициту - на 74,8 %; в 2015 году: по доходам - на 5,4 % и по расходам - на 7,5 %, по дефициту - на 85,7 %, и в связи с этим плановые показатели источников финансирования дефицита областного бюджета Тверской области существенно изменялись в ходе исполнения областного бюджета.

В 2016 году в ходе исполнения областного бюджета плановые показатели по расходам практически сложились ниже уровня расходов 2014 года в номинальном выражении, что привело к снижению планового показателя дефицита в 2016 году в 12,4 раза, и плановые источники финансирования дефицита области практически снизились до нулевого значения.

8. Вместе с тем уточненные показатели параметров областного бюджета Тверской области ежегодно не исполнялись в проверяемом периоде, что свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины.

По итогам исполнения областного бюджета Тверской области за 2011-2015 годы неисполнение по расходам по сравнению с уточненными плановыми показателями составляет: в 2011 году - 9,1 %, в 2012 году - 6,3 %, в 2013 году - 7,4 %, в 2014 году - 5,1 %, в 2015 году - 4,8 процента.

Не были осуществлены в полном объеме расходы на реализацию указов Президента Российской Федерации в 2013-2015 годах, которые составили:

- в 2013 году - 4364,4 млн. рублей, что на 1058,1 млн. рублей, или на 19,5 %, меньше уточненных бюджетных назначений;
- в 2014 году - 5949,2 млн. рублей, что меньше на 332,6 млн. рублей, или на 5,3 %;
- в 2015 году - 5130,3 млн. рублей, что меньше на 400,3 млн. рублей, или на 7,2 процента.

При этом наибольшее неисполнение пришлось на следующие указы Президента Российской Федерации:

- в 2013 году - от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (не исполнено 39,8 % уточненного планового показателя), от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (36,1 %), от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (30,6 %);

- в 2014 году - от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (19,4 %), от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (19 %), от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (14,9 %);

- в 2015 году - от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (52,9 %), от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (11,9 %), от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (11,8 процента).

Ежегодно образовывались остатки средств бюджета на счете областного бюджета Тверской области: на 1 января 2012 года - 11,4 % к расходам бюджета; на 1 января 2013 года - 6,4 %; на 1 января 2014 года - 7,8 %; на 1 января 2015 года - 4,9 %; на 1 января 2016 года - 5,3 процента.

Неисполнение бюджетных назначений по расходам повлияло на сокращение дефицита: в 2011-2014 годах - от 41,1 % до 20,3 % по сравнению с уточненными плановыми показателями, а в 2015 году сложился профицит в объеме 209,3 млн. рублей, что, с одной стороны, привело к ограничению темпов роста государственного долга Тверской области, сокращению расходов на его обслуживание и использованию государственных заимствований в основном на рефинансирование долга, с другой стороны, в условиях замедления темпов роста доходов Тверской области и дефицита инвестиций правительство Тверской области не использует государственные заимствования в качестве инвестиционного ресурса с целью повышения эффективности использования заемных средств, что свидетельствует о недостаточно эффективной реализации политики по управлению государственным долгом Тверской области.

Предложения

1. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации губернатору Тверской области.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Т.Н. МАНУЙЛОВА

**Председатель Контрольно-счетной
палаты Тверской области**

Т.В. ИПАТОВА

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 65К (1140) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка итогов реализации в 2011-2015 годах Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка итогов реализации в 2011-2015 годах Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.1.3.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность Центрального банка Российской Федерации (Банка России) по выполнению задач, поставленных в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года; состояние и динамика ключевых показателей российской банковской системы в период реализации Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, негосударственная некоммерческая организация Ассоциация российских банков.

Срок проведения мероприятия: октябрь-декабрь 2016 года.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить юридический статус, место в правовом регулировании национального финансового сектора Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (далее - Стратегия-2015).

2. Оценить выполнение пунктов плана мероприятий по реализации Стратегии-2015 (далее - План).

Исследуемый период: 2011-2015 годы и 9 месяцев 2016 года (при необходимости более ранние периоды).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценить юридический статус, место в правовом регулировании национального финансового сектора Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года

1.1. Проанализировать основания разработки и принятия Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период 2015 года, взаимосвязь с другими стратегическими и плановыми документами Российской Федерации

Стратегия развития банковского сектора до 2015 года является приложением к заявлению Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года».

До 2011 года были приняты всего два аналогичных стратегических документа: Стратегия развития банковского сектора¹ Российской Федерации, изложенная в заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России от 30 декабря 2001 года (далее - Стратегия 2001 года) и Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года (далее - Стратегия до 2008 года), являющаяся приложением к заявлению Правительства Российской Федерации № 983п-П13 и Банка России № 01-01/1617 от 5 апреля 2005 года.

В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее - ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

¹ Банковский сектор России включает кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков (из заявления Правительства Российской Федерации, Банка России от 30 декабря 2001 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»).

В части 10 статьи 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дополнительно указывается, что Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Таким образом, с учетом положения законодательства, которое не придает заявлениям Правительства Российской Федерации статуса правового или нормативного акта, юридический статус Стратегии-2015 не определен.

Согласно статье 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции указанным федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Возможность издания заявлений Банком России Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» не предусмотрена.

Таким образом, Стратегия-2015, принятая в форме заявления Правительства Российской Федерации и Банка России, не может содержать обязательных для исполнения норм права и не влечет обязанности федеральных органов государственной власти по реализации ее положений.

Вместе с тем формат совместного заявления Правительства Российской Федерации и Банка России не является новацией - подобного рода документы были приняты в 1995 и 1996 годах. В то же время в указанных случаях принимались также постановления Правительства Российской Федерации к совместным заявлениям, в которых утверждались перечень мероприятий или комплекс мер во исполнение данных совместных заявлений, которые в установленном законом порядке придавали правовую форму совместному заявлению, как документу, не имеющему правового статуса.

В таблице представлена подробная информация о совместных документах в формате заявлений Правительства Российской Федерации и Банка России, принятых в предыдущие периоды:

Дата утверждения/ тип документа	Срок действия	Опубликован	Название документа/ дополнительная информация
24.05.1993 г. заявление	не указан	«Российские вести», № 103, 01.06.1993 г.	«Об экономической политике Правительства Российской Федерации и Центрального банка России»
22.02.1996 г. заявление	среднесрочная (до 2000 г.)	«Российская газета», № 56, 23.03.1996 г.,	«О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год»

Дата утверждения/ тип документа	Срок действия	Опубликован	Название документа/ дополнительная информация
		«Вестник Банка России», № 11, 21.03.1996 г.	Перечень мероприятий утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 г. № 954 (ред. от 23.12.1996 г.) «О мероприятиях по реализации заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год»
19.06.1997 г. заявление	среднесрочная (до 1999 г.)	«Вестник Банка России», № 40, 19.06.1997 г.	«О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1997 год» Комплекс мер утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 894 «О реализации положений заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о среднесрочной стратегии и экономической политике на 1997 год»
17.11.1998 г. заявление	1998-1999 гг.	«Российская газета», № 218, 17.11.1998 г.	«О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране»
21.11.1998 г. заявление	1998 г. - I полугодие 1999 г.	«Вестник Банка России», № 84, 04.12.1998 г.	«О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации» (одобрено Советом директоров Банка России 17.11.1998 г., Президиумом Правительства Российской Федерации 21.11.1998 г.)
19.07.1999 г. постановление	не указан (мероприятия до 2003 г.)	«Российская газета», № 145, 28.07.1999 г., «Собрание законодательства Российской Федерации», № 30, ст. 3829, 26.07.1999 г., «Вестник Банка России», № 48, 04.08.1999 г.	Постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.99 г. № 829 (ред. от 08.08.2003 г.) «О заявлении Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1999 году», письмо Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о политике развития для целей третьего займа на структурную перестройку экономики, а также прилагаемый план мероприятий по их реализации
13.04.2001 г. заявление	2001 г.	«Российская газета», № 79, 24.04.2001 г., «Вестник Банка России», № 31, 16.05.2001 г.	«Об экономической политике на 2001 год и некоторых аспектах стратегии на среднесрочную перспективу» (одобрено на заседании Совета директоров Банка России 06.04.2001 г., на заседании Правительства Российской Федерации 13.04.2001 г.)
30.12.2001 г. заявление	5 лет (2002-2006 гг.)	«Вестник Банка России», № 5, 18.01.2002 г.	«О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»
05.04.2005 г. заявление	4 года (2005-2008 гг.)	«Вестник Банка России», № 19, 13.04.2005 г.	«О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года»
05.04.2011 г. заявление	4 года (2011-2015 гг.)	«Вестник Банка России», № 21, 20.04.2011 г.	«О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»

Следует отметить, что ни текст заявления, ни текст Стратегии-2015 не содержат указаний на законы или иные нормативные правовые акты,

в соответствии с которыми разрабатывалась и принималась Стратегия-2015. Ссылки на другие стратегические и плановые документы Российской Федерации в ее тексте также отсутствуют.

В 2014 году постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 320 была утверждена государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»², которая учитывала, в том числе, и цели эффективного функционирования банковской деятельности (подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» со сроком действия с 1 января 2013 года (согласно ее паспорту) до 31 декабря 2020 года). К задачам подпрограммы 7 относится, в том числе, совершенствование нормативно-правовой базы в сфере банковской деятельности; ожидаемые результаты деятельности включают, в частности, повышение устойчивости, транспарентности и ликвидности банковской системы, о чем также упоминается и в Стратегии-2015.

В составе основного мероприятия 7.2 «Регулирование банковской деятельности» указанной подпрограммы³, предусмотрена подготовка проектов федеральных законов, предусматривающих, в частности:

- установление обязанности кредитных организаций раскрывать неограниченному кругу лиц информацию о профессиональной квалификации и деловом опыте руководителей;
- введение уголовной ответственности за фальсификацию отчетности;
- совершенствование правового регулирования банковских операций с драгоценными металлами;
- законодательное закрепление квоты иностранного участия в совокупном уставном капитале кредитных организаций, действующих на территории Российской Федерации;
- совершенствование регулирования операций кредитных организаций с ценными бумагами на предъявителя.

Работа по подготовке указанных проектов нормативных правовых актов также соотносится с отдельными положениями Стратегии-2015, одна-

² Цель программы, в том числе, - повышение эффективности функционирования финансового рынка (в том числе: фондового рынка, банковской и страховой сферы, создание международного финансового центра) в целях роста конкурентоспособности национальной экономики.

³ Согласно приложению № 3 к государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (Сведения об основных мерах правового регулирования в сфере реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»).

ко, ответственным исполнителем, согласно государственной программе, является Минфин России, а участие Банка России в этой работе государственной программой не предусмотрено.

Ни в каких других стратегических и плановых документах Российской Федерации Стратегия-2015 не упоминается.

При этом нормативными правовыми актами, в том числе Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не установлены функции по разработке Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на долгосрочный (среднесрочный) период как документа стратегического планирования, а также мониторинг и контроль ее реализации Банком России.

Поскольку разработка Банком России стратегических документов развития банковского сектора не регламентирована, после фактического окончания действия Стратегии до 2008 года и до принятия Стратегии-2015 в 2011 году в Российской Федерации отсутствовал аналогичный стратегический документ. В период, начиная с января 2016 года (окончание действия Стратегии-2015) по настоящее время (декабрь 2016 года), т.е. в течение почти года, среднесрочные стратегии развития банковского сектора Российской Федерации также не принимались.

Следует отметить, что в более чем десятилетний период (с 2001 года до сегодняшнего дня) стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на долгосрочный период Банком России не разрабатывалась, в отличие от Стратегии развития финансовых рынков до 2020 года⁴. При этом среднесрочные стратегии развития российского банковского сектора, начиная с 2001 года, формировались без учета вероятности возникновения финансовых кризисов, влияющих на достижение целевых показателей. В двухлетний период после 2008 года Правительством Российской Федерации и Банком России в кризисных условиях формулировались дополнительные антикризисные меры по стабилизации ситуации в банковском секторе Российской Федерации.

В период с последнего года срока действия Стратегии-2015 по декабрь 2016 года Банком России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации были разработаны Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2016, 2017 годы и соответству-

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года № 2043-р.

ющий период трехлетнего бюджетного планирования (утверждены Банком России), в которых установлены, в том числе, приоритетные направления развития банковской системы Российской Федерации, а также показатели банковского сектора.

1.2. Оценить преемственность стратегических ориентиров Стратегии-2015 и Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года

В Стратегии-2015 заявлено, что ее положения учитывают результаты реформирования банковского сектора на предшествующих этапах, а также задачи нового этапа, причем сохраняется преемственность основных целей и задач развития банковского сектора.

Сравнительный анализ содержания и формата представления информации в Стратегии до 2008 года и Стратегии-2015 показал, что в указанных стратегических актах единый порядок представления информации отсутствует, изложение по аналогичным вопросам представлено в разных разделах. Детальное сравнение приведено в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Одной из общих задач стратегий было установлено развитие конкурентной среды и обеспечение транспарентности деятельности кредитных организаций.

Вместе с тем в Стратегии до 2008 года также указывалось, что после достижения предусмотренных ею стратегических целей, на следующем этапе (2009-2015 годы) Правительство Российской Федерации и Банк России будут считать приоритетной задачу эффективного позиционирования российского банковского сектора на международных финансовых рынках.

Существенное изменение внешнеполитических условий полностью отменило в среднесрочной перспективе приоритетность изменения позиций российского банковского сектора на международных финансовых рынках и усилило значение устойчивости развития банковской сферы в рамках национальной системы.

В Стратегии-2015 не приведен анализ итогов выполнения конкретных мероприятий, принятых ранее в предыдущих стратегиях, и степени достижения запланированных ранее ключевых показателей или причины их недостижения по годам (по тексту указаны данные о состоянии уровня ключевого показателя по годам без отражения его плана-прогноза).

Стратегией до 2008 года указывалось, что достижение заданного уровня развития банковского сектора страны на среднесрочную перспективу

2005-2008 годов возможно только при наличии стабильных макроэкономических условий, эффективном проведении структурных реформ во всех отраслях экономики, принятии необходимых законодательных актов и осуществлении мер по обеспечению их исполнения. Основной целью развития банковского сектора на среднесрочную перспективу в Стратегии до 2008 года было указано повышение устойчивости банковской системы и эффективности функционирования банковского сектора. Вместе с тем масштабный финансовый кризис 2008 года привел к резкому падению темпов ВВП, инвестиций и вызвал необходимость оперативного проведения Правительством Российской Федерации дополнительных антикризисных мер по поддержке банковского сектора, что не позволяет говорить о достаточном запасе устойчивости банковской системы к концу реализации Стратегии до 2008 года.

Таким образом, опыт реализации Стратегии до 2008 года не был учтен при разработке Стратегии-2015 в части оценки вероятности возникновения кризисных внешнеэкономических или внешнеполитических обстоятельств, которые существенно повышают риски нарушения стабильного функционирования всего финансового сектора Российской Федерации.

Так, стрессовый сценарий фактически стал рассматриваться Банком России только при разработке Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2015 год и на период 2016 и 2017 годов.

Преемственность основных целей и задач стратегий развития банковского сектора заключалась также в переходе от экстенсивной к интенсивной (с 2011 года) модели развития российского банковского сектора с последующим позиционированием после 2015 года на международных финансовых рынках. Однако фактический уровень капитализации банковского сектора отстает от заданных Стратегией-2015 параметров, что не отвечает признакам интенсивной модели развития банковского сектора, а повышение конкурентоспособности и эффективности банковского бизнеса сдерживается недиверсифицированностью экономики и общим дефицитом ее инвестиционных возможностей, ограниченностью и преимущественно краткосрочным характером кредитования.

Таким образом, анализ преемственности основных целей и задач, установленных в рассматриваемых стратегиях развития банковского сектора Российской Федерации на десятилетний период 2005-2015 годов, показал, что реформирование банковского сектора, ориентированное на потребности реальной экономики, не было завершено, не решены задачи,

поставленные Стратегией до 2008 года и Стратегией-2015 в части долгосрочной эффективности и устойчивости банковского бизнеса.

1.3. Оценить обоснованность выбора модели развития банковского сектора, положенного в основу Стратегии-2015, перечня сформулированных задач Правительства Российской Федерации и Банка России по развитию избранной модели развития банковского сектора

Последние 20 лет развитие российского банковского сектора шло преимущественно в рамках экстенсивной модели. В основе этой модели - ориентация банков на краткосрочные результаты деятельности, обуславливающая, в том числе, агрессивную коммерческую политику и высокую концентрацию рисков.

Банковский сектор не достиг требуемого уровня развития конкурентной среды и рыночной дисциплины, что отрицательно сказывается на доступности и качестве предоставляемых банками услуг. Проблемами банковского сектора были и остаются низкая ответственность владельцев и руководства банков за качество и устойчивость ведения банковского бизнеса, достоверность информации о состоянии банков, а также надежда крупнейших банков (прежде всего, с государственным участием) на государственную поддержку в стрессовых ситуациях.

Ключевым результатом решения задач, установленных Стратегией-2015, должна была стать переориентация банков на долгосрочные результаты деятельности и более рациональное ведение бизнеса, построение и использование эффективных систем управления, включая управление рисками. Указанные изменения, по мнению Правительства Российской Федерации и Банка России, будут означать переход к интенсивной модели развития банковского сектора.

Необходимость более решительного перехода к модели развития банковского сектора, характеризующейся приоритетом качественных показателей деятельности и ориентацией на долгосрочную эффективность, в полной мере отвечает долгосрочным приоритетам развития экономики, в том числе предусмотренным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Вместе с тем выбор задачи перехода к интенсивной модели развития банковского сектора не в полной мере учитывает положительные стороны экстенсивной модели, которая за счет значительного роста количествен-

ных показателей банковской системы способствовала повышению доступности и, в определенной степени, качества финансовых услуг в стране. Ассоциация российских банков в ответе на запрос Счетной палаты Российской Федерации указала, что в среднесрочной перспективе развитие отечественной банковской системы в Российской Федерации требует сочетания в себе и количественного, и качественного роста при одновременном обеспечении финансовой устойчивости.

Излишняя акцентуация на интенсификацию деятельности и оптимизацию в этой связи издержек приводит, в частности, к тому, что (согласно обзору состояния финансовой доступности в Российской Федерации в 2015 году, выпущенному Банком России в ноябре 2016 года) на 11,2 % было снижено количество банковских подразделений по итогам 2015 года. При этом в селах, городах с населением до 50 тыс. человек и в поселках городского типа расположено недостаточное количество отделений кредитных организаций (либо их вообще нет), и население вынуждено искать другие каналы доступа к финансовым услугам, такие как дистанционный доступ к банковским счетам и услуги микрофинансовых организаций.

Продолжающаяся оптимизация расходов российских банков на аренду помещений и персонал будет способствовать дальнейшему ухудшению доступности банковских услуг в некрупных населенных пунктах.

По мнению экспертов⁵, данные Банка России о доступности банковских отделений в малых городах свидетельствуют, что около 40 % населения страны может испытывать проблемы с шаговой доступностью в банковские отделения.

Стратегией-2015 предполагалось, что решению проблемы низкой доступности банковских продуктов и услуг в отдаленных районах будет способствовать реализация проекта по созданию Почтового банка Российской Федерации. Создание Почтового банка (ПАО «Почта Банк») в марте 2016 года путем переименования ОАО «Лето Банк», входящего в Группу ВТБ, произошло за пределами срока действия Стратегии-2015 и пока не оказало существенного влияния на статистику доступности банковских услуг в России.

1.4. Проанализировать достаточность принятой системы агрегированных показателей, на основании которых в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года оцениваются результаты развития банковского сектора

Согласно Стратегии-2015 в результате ее реализации российская банковская система по всем основным аспектам (организация деятельности,

⁵ По оценке Независимого института социальной политики и Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС (<http://www.rbc.ru/finances/10/11/2016/58248f2f9a7947b2d26a29af>).

качество управления, состояние конкурентной среды, учет и отчетность, рыночная дисциплина и транспарентность, регулирование и надзор) должна соответствовать международным стандартам.

Ожидаемые результаты развития банковского сектора базируются на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и учитывают необходимость совершенствования модели банковского бизнеса.

В приложении № 1 к Стратегии-2015 закреплены направления и сроки реализации в Российской Федерации международных подходов к финансовому регулированию и отражаются этапы работы по внедрению положений документа Базельского комитета по банковскому надзору «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы» (далее - Базель II).

Приложение № 2 к Стратегии-2015 представляет собой план мероприятий по ее реализации. Фактически это план работы по подготовке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов, направленных на изменение нормативно-правовой базы банковской деятельности в Российской Федерации в следующих сферах:

- повышение конкурентоспособности банковского сектора;
- развитие финансовой инфраструктуры;
- снижение издержек банковской деятельности;
- совершенствование качества банковских услуг;
- совершенствование банковского регулирования и надзора.

Таким образом, условно можно выделить несколько групп данных, на основании которых оцениваются результаты реализации Стратегии-2015:

- основные качественные характеристики банковской системы;
- объективно измеримые количественные показатели;
- данные, отражающие соблюдение сроков реализации в Российской Федерации международных подходов к финансовому регулированию;
- сведения, отражающие соблюдение сроков подготовки проектов нормативных правовых актов.

В отношении основных качественных характеристик развития банковской системы следует отметить, что согласно пункту 2 «Ожидаемые результаты развития банковского сектора» раздела II Стратегии-2015 перво-степенное значение придается характеру и уровню предоставляемых банковских услуг, уровню конкуренции в банковском секторе, устойчивости и транспарентности кредитных организаций, усилению роли банков в инновационных процессах реального сектора экономики и повышении

эффективности инвестиций. При этом не указаны конкретные значения, измеримые показатели (либо состояния), достижение которых ожидается в результате реализации Стратегии-2015.

В Стратегии-2015 содержится предположение, что к 1 января 2016 года банковским сектором будут достигнуты следующие совокупные показатели:

- активы/ВВП - более 90 % (на 1 января 2011 года - 76 %);
- капитал/ВВП - 14-15 % (на 1 января 2011 года - 10,6 %);
- кредиты нефинансовым организациям и физическим лицам/ВВП - 55-60 % (на 1 января 2011 года - 40,8 процента).

Анализ достижения данных показателей представлен ниже.

На систему показателей оказал влияние основной недостаток Стратегии-2015 - сосредоточенность на совершенствовании деятельности банков и надзора за ними, включая совершенствование нормативно-правовой базы.

Незатронутыми остались наиболее важные вопросы с точки зрения экономики: повышение ценовой доступности кредитов, увеличение доли банковских ссуд в составе источников инвестиций в основной капитал.

В то же время, например, Ассоциацией российских банков был предложен ряд индикативных показателей, более тонко характеризующих развитие и особенности российской банковской системы:

- доля долгосрочных (свыше 3 лет) пассивов в банковской системе - для создания системы контроля за государственной политикой в направлении создания «длинных денег» в финансовой системе страны;
- доля государственных банков на депозитно-кредитном рынке (в том числе с выделением Сбербанка России), доля государства в структуре капитала госбанков - для оценки повышения конкуренции на рынке;
- доля публичных банков (акции которых обращаются на фондовом рынке) в системе - относительно повышения прозрачности отчетности банков;
- доля безналичных расчетов в денежных расходах домохозяйств, доля предоставленных населению банковских услуг с использованием систем удаленного доступа - уровень технологичности;
- параметры, характеризующие степень проникновения банковских услуг в регионы России (количество точек обслуживания, размер активов филиалов кредитных учреждений, приходящихся на одного жителя, либо в соотношении к показателям экономик соответствующих регионов и пр.).

Таким образом, при разработке последующих стратегий развития банковской системы России необходима выработка системы показателей, отражающих совершенствование мер процентной политики, направленных

на снижение ставок по ссудам и повышение роли кредита как источника роста экономики страны.

**Цель 2. Оценить выполнение пунктов плана мероприятий
по реализации Стратегии развития банковского сектора
Российской Федерации на период до 2015 года**

Формат построения Стратегии-2015 как планового документа логически разделен на четыре основных блока:

- задачи по реформированию банковского сектора и ожидаемые итоги его развития;
- основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России по обеспечению развития банковского сектора;
- основные направления совершенствования банковского регулирования и надзора в Российской Федерации;
- план мероприятий по реализации Стратегии-2015.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия было проанализировано соответствие плана мероприятий по реализации Стратегии-2015 (приложение № 2 к Стратегии-2015) целям и задачам, описанным в трех основных разделах, а также информация, представленная органами исполнительной власти о выполнении пунктов Плана.

По итогам анализа можно сделать вывод, что существенная часть положений Стратегии-2015 носит декларативный характер, их реализация в Плане не предусматривается и не контролируется по срокам.

В части ожидаемых результатов развития банковского сектора были установлены всего три совокупных количественных показателя, указанных в разделе 1 настоящего отчета.

Реализация Стратегии-2015 проходила в достаточно сложных условиях, многие из которых не могли быть спрогнозированы при ее подготовке:

- переход экономики России от умеренных темпов роста сначала к стагнации, а затем и к рецессии;
- введение внешнеэкономических санкций;
- отзыв большого числа банковских лицензий;
- придание Банку России статуса мегарегулятора финансового рынка.

Антикризисные мероприятия, реализованные Правительством Российской Федерации в рамках Стратегии до 2008 года за счет средств федерального бюджета и суверенных фондов, способствовали стабилизации позитивных тенденций в динамике становления и развития банковской системы Российской Федерации, о чем свидетельствует достижение клю-

чевых показателей банковского сектора, указанных в Стратегии до 2008 года, и даже превышение к 2009 году плановых показателей (соотношение активов банковского сектора к ВВП - 67,5 % при плане 56-60 %, капитала к ВВП - 9,2 % при плане - 7-8 %, предоставление нефинансовому сектору кредитов к ВВП - 39,8 % при плане 26-28 процентов):

	Факт по состоянию на 1 января отчетного года (по данным Банка России)									
	2001 г.	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	
									план	факт
Активы/ВВП	32,2	42,5	60,8	67,5	76	79,6	86,0	99,6	> 90	102,7
Капитал/ВВП	3,9	5,6	-	9,2	10,6	9,8	10,6	10,2	14-15	11,1
Кредиты нефинансовым организациям и физическим лицам/ВВП	11,0	19,5	37,1	39,8	40,8	44,5	40,8	52,4	55-60	54,4

Прирост активов и кредитного портфеля в 2014-2015 годах в значительной степени был обусловлен переоценкой валютных активов в связи со снижением курса национальной валюты. В свою очередь, низкий темп роста капитала относительно ВВП также во многом объясняется внешними факторами как экономического, так и политического характера. Начатая в 2015 году государственная программа докапитализации 34 банков более чем на 850 млрд. рублей через передачу ОФЗ для улучшения показателей достаточности капитала отсрочила проблемы соблюдения соответствующих нормативов Банка России для ряда банков всего на 1-2 года.

Согласно отчету Банка России о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2015 году отношение капитала банковского сектора к ВВП за год увеличилось на 0,9 процентного пункта, чему отчасти способствовала реализация мер по повышению капитализации отдельных банков за счет предоставления государственных средств.

Отношение совокупного объема кредитов экономики к ВВП увеличилось за 2015 год на 2,0 процентного пункта. При этом рост кредитов экономике происходил исключительно за счет корпоративного кредитного портфеля.

Целевой уровень по показателю соотношения капитала и ВВП в намеренные сроки не достигнут.

Таким образом, в период 2013-2015 годов в соответствии со Стратегией-2015 на фоне начинающейся рецессии российской экономики решалась поставленная задача - переход к преимущественно интенсивной модели развития банковского сектора - фактически без построения адекватного задаче фундамента - достаточной капитализации банковского сектора.

В Стратегии-2015 сформулирована цель по снижению участия государства в капиталах кредитных организаций. В среднесрочной перспективе предполагалось сохранить только контрольные пакеты в ПАО «Сбербанк России», Банке ВТБ (ПАО), что подразумевало снижение доли государства до уровня не менее 50 % плюс 1 акция.

В части постепенного выхода из капитала АО «Россельхозбанк» ставилась задача до 2015 года долю участия государства сократить до 75 %. Фактически проведение докапитализации из средств федерального бюджета Банка ВТБ (ПАО) и Россельхозбанка сделало невозможными выполнение цели по снижению участия государства в капитале кредитных организаций.

К моменту завершения срока реализации Стратегии-2015 сокращение участия государства в капиталах банков не произошло. По данным Банка России, с 1 января по 1 декабря 2015 года доля госбанков на рынке привлечения корпоративных средств увеличилась с 63,9 % до 67,6 %, а доля частных - сократилась с 36,1 % до 32,4 %. Доля банков с государственным участием в совокупном объеме активов на 1 января 2016 года составила 58,6 % (на 1 января 2011 года - 45,8 процента).

Концентрация активов банковской системы в наиболее крупных банках, в том числе в банках с государственным участием, происходит, в частности, и по причине продолжающегося процесса отзыва лицензий у средних и крупных банков, включая банки из первой сотни по величине активов.

В ответе на запрос Счетной палаты Банк России указал, что в настоящее время вопрос о продаже принадлежащего Банку России пакета акций ПАО «Сбербанк России» не рассматривается.

В 2017 году в соответствии с принятыми Правительством Российской Федерации решениями планируется отчуждение находящегося в федеральной собственности пакета акций Банка ВТБ (ПАО) в размере 10,9 % минус 1 акция (распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2016 года № 1223-р). Оценка поступлений в федеральный бюджет средств от продажи пакета акций Банка ВТБ (ПАО) прогнозируется в объеме 95,5 млрд. рублей. Предполагается, что всего доля государственного участия в капитале Банка ВТБ (ПАО) снизится до размера 25 % плюс 1 акция (блокирующий пакет).

Создание международного финансового центра представлялось в Стратегии-2015 одной из ключевых задач государства по развитию современной финансовой инфраструктуры (подразделы 2 и 10 раздела III Стратегии-2015).

В соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 9 апреля 2012 года и протокольным решением по итогам совещания от 24 октября 2012 года

у Председателя Правительства Российской Федерации по вопросу создания МФЦ в Российской Федерации в 2012-2013 годах Минфином России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, Банком России и рабочей группой по созданию МФЦ была разработана «дорожная карта» по созданию МФЦ и улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

По итогам проделанной работы было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 года № 1012-р «О плане мероприятий («дорожной карте») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации». Ранее действовавший План утратил силу, невыполненные мероприятия перенесены в «дорожную карту».

В отличие от Плана, «дорожная карта» содержала ряд конкретных целевых параметров с разбивкой по годам, которые характеризовали бы успешность ее реализации и ожидаемую динамику решения поставленных задач.

Создание МФЦ в Российской Федерации осложнилось обострением внешнеполитической ситуации в связи с введением США и рядом других стран санкций в отношении России.

Из 75 мероприятий «дорожной карты» в 2013-2014 годах предусматривалась реализация 69 мероприятий. Из них на 1 января 2016 года исполнены 56 мероприятий (81 %), не исполнены 9 (13 %), частично исполнены 4 мероприятия (6 процентов).

По состоянию на январь 2016 года не были достигнуты плановые значения по 10 из 11 контрольных показателей «дорожной карты». Все 3 кредитных рейтинга, включенных в число контрольных показателей (S&P, Moody's, Fitch), были ниже, чем на начало реализации «дорожной карты». По рейтингу S&P 26 января 2015 года, а по рейтингу Moody's 20 февраля 2015 года Россия утратила инвестиционный статус. В целом задача по достижению российским финансовым рынком высокого уровня конкурентоспособности среди мировых МФЦ и приобретению им статуса регионального МФЦ, признанного международным деловым сообществом, не может быть решена в среднесрочной перспективе.

Документ «дорожная карта» утратил силу с 5 октября 2016 года в связи с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 года № 2085-р.

Для законодательного определения критериев и выделения значимых платежных систем, а также регулирования трансграничных платежных систем был принят Федеральный закон от 27 июня 2011 года № 161-ФЗ

«О национальной платежной системе», Советом директоров Банка России одобрена Стратегия развития национальной платежной системы (протокол № 4 от 15 марта 2013 года), подписан Меморандум между центральными (национальными) банками государств - участников ЕврАзЭС о Рекомендациях, касающихся обеспечения прозрачности рынка услуг по переводу денежных средств и защиты потребителя.

Планом мероприятий по реализации Стратегии-2015 предусмотрена только разработка законодательной базы о национальной платежной системе, никаких количественных и качественных характеристик национальной платежной системы не предусматривается.

Количество платежных систем, функционирующих на территории Российской Федерации с 2011 по 2015 год увеличилось с 20 до 36 единиц.

Количество платежных карт за тот же период увеличилось с 217,5 млн. до 243,9 млн., объем операций по ним - с 17207,4 млрд. рублей до 40513,7 млрд. рублей.

Был также принят Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 319-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым в законодательство Российской Федерации вводится понятие «международная платежная карта», национальная система платежных карт (НСПК) признается национально значимой платежной системой, а перечень услуг, оказываемых в рамках НСПК, дополняется услугами платежной инфраструктуры по обслуживанию осуществляемых на территории Российской Федерации переводов денежных средств с использованием международных платежных карт.

В качестве национального платежного инструмента была выбрана платежная карта «Мир». Первые карты этой системы были выпущены в декабре 2015 года 7 банками - участниками пилотного проекта.

Параллельно должна была продолжаться работа по реализации комплекса мер, направленных на внедрение универсальной электронной карты гражданина с интегрированным специальным банковским приложением, однако в настоящее время проект фактически не развивается. Получение карты не является обязательным, охват регионов проектом крайне неоднороден. В Тульской области было выдано более 144,0 тыс. карт, в Воронежской - 12,1 тыс. карт, а в Московской области - всего 759 штук (согласно данным сайта www.uecard.ru).

В целях развития рыночной инфраструктуры и снижения рисков при заключении сделок Стратегия-2015 признавала необходимым продолжение работы по нормативно-правовому регулированию клиринговой деятельности.

Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте», Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 403-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены правовые основы функционирования центрального контрагента, реализован риск-ориентированный подход к регулированию деятельности центрального контрагента, включая требования к системе управления рисками центрального контрагента.

В целях реализации в деятельности центрального контрагента принципов, разработанных Комитетом по платежам и рыночным инфраструктурам Банка международных расчетов и Международной организации комиссий по ценным бумагам («Принципы для инфраструктур финансового рынка» (CPMI-IOSCO Principles for financial market infrastructures), Банком России была разработана методика оценки качества управления кредитной организации, осуществляющей функции центрального контрагента (Указание Банка России от 3 декабря 2012 года № 2919-У «Об оценке качества управления кредитной организации, осуществляющей функции центрального контрагента»).

Правительство Российской Федерации совместно с Банком России, согласно пункту 2 раздела III Стратегии-2015, должны были определить порядок и сроки выхода Банка России из числа акционеров ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа»⁶. Такой порядок определен не был, однако доля Банка России в капитале биржи была снижена с 29,8 % в июле 2010 года до 11,8 % в настоящее время (основная часть акций - 11,75 % - была продана Банком России в июле 2014 года, в период действия Стратегии-2015).

В соответствии с частью 14 статьи 49 Федерального закона от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» Банк России не вправе был участвовать в капитале ПАО «Московская Биржа ММВБ-РТС» и ЗАО «Санкт-Петербургская Валютная Биржа» с 1 января 2016 года. Указанная норма статьи 49 утратила силу в июне 2015 года (изменения были внесены Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 210-ФЗ).

В ответе на запрос Счетной палаты Банк России указал, что в период действия Стратегии-2015 было принято решение о нецелесообразности выхода Банка России из числа акционеров ПАО «Московская Биржа ММВБ-РТС».

⁶ Название ПАО «Московская Биржа ММВБ-РТС» на момент принятия Стратегии-2015.

При реализации направления «Участие иностранного капитала» Стратегии-2015 предполагалось, что притоку иностранных инвестиций в банковский сектор будет способствовать законодательное закрепление транспарентных процедур, связанных с регистрацией представительств иностранных банков на территории Российской Федерации, и возложение на Банк России полномочий по их регистрации (аккредитации) в установленном им порядке.

В результате были приняты Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в статью 22 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и статью 1 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части возложения на Банк России полномочий по осуществлению действий по аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации (персональную аккредитацию), а также утверждено «Положение о порядке аккредитации Банком России представительства иностранной кредитной организации, аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации, и осуществления контроля за деятельностью представительства иностранной кредитной организации» (утверждено Банком России 22 апреля 2015 года № 467-П, зарегистрировано в Минюсте России 28 августа 2015 года № 38732).

В целях имплементации обязательств, принятых Российской Федерацией при присоединении к ВТО, принят Федеральный закон № 372-ФЗ от 14 декабря 2015 года «О внесении изменений в статьи 16 и 18 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», закрепляющий на законодательном уровне квоту участия иностранного капитала в совокупном уставном капитале кредитных организаций, имеющих лицензию на осуществление банковских операций, в размере 50 %, а также обязанность Банка России раскрывать размер такого участия по состоянию на 1 января каждого года путем опубликования в официальном издании Банка России «Вестник Банка России» и размещения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По данным Банка России, количество действующих кредитных организаций с участием нерезидентов уменьшилось с 230 на 1 января 2012 года до 199 на 1 января 2016 года, а доля нерезидентов в совокупном уставном капитале банковской системы за тот же период уменьшилась с 27,7 % до

16,90 %. Инвестиции нерезидентов в уставные капиталы действующих кредитных организаций возросли с 336,3 млрд. рублей до 408,5 млрд. рублей, однако с учетом значительного снижения курса рубля к доллару США и евро такая динамика не может быть охарактеризована как положительная.

В рамках повышения привлекательности инвестиций центральных банков предусматривалось законодательно закрепить нормы об иммунитете центральных банков иностранных государств и принадлежащего им имущества. Подготовка соответствующего нормативного правового акта предусмотрена пунктом 3 Плана, в соответствии с которым принят Федеральный закон от 3 ноября 2015 года № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2016 года. Внесение проекта планировалось и было осуществлено в 2012 году.

Предпринятые действия не смогли оказать положительное влияние на приток иностранных инвестиций в банковский сектор в условиях внешне-экономических санкций.

Следующий подраздел Стратегии-2015 «Развитие конкуренции и поддержание конкурентной среды в банковском бизнесе» также не нашел отражения в Плане в виде конкретных мер в этом направлении. Правительство Российской Федерации и Банк России планировали предпринять меры (не сформулировав при этом их перечень), направленные на поддержание равных условий для ведения бизнеса всеми кредитными организациями независимо от величины и формы собственности, в том числе кредитными организациями, контролируруемыми государством.

Тем не менее, государственная программа докапитализации отдельных банков через передачу ОФЗ в капитал второго уровня, прямая докапитализация банков с государственным участием через обмен ОФЗ на привилегированные акции, а также прямые субсидии из федерального бюджета на докапитализацию нарушают принципы поддержания конкурентной среды, декларируемые в Стратегии-2015.

Такой вывод подтверждается статистикой Банка России. Концентрация активов по банковскому сектору по признаку распределения кредитных организаций, ранжированных по величине активов, показывает, что доля первых 5 банков в активах банковской системы в период реализации Стратегии-2015 только увеличивалась и составляла⁷: на 1 января 2010 года - 47,9 %, на 1 января 2011 года - 47,7 %, на 1 января 2012 года - 50,0 %, на

⁷ По данным Банка России (Обзоры банковского сектора Российской Федерации).

1 января 2013 года - 50,3 %, на 1 января 2014 года - 52,7 %, на 1 января 2015 года - 53,6 %, на 1 января 2016 года - 54,1 %, на 1 октября 2016 года - 56,0 процента.

Другой показатель - количество кредитных организаций, на которые приходится 80 % активов банковской системы: только за 8 месяцев 2016 года показатель снизился с 29 кредитных организаций на начало года до 25 на 1 сентября 2016 года, в то время как на 1 сентября 2011 года такой объем активов приходился на 47 кредитных организаций.

Банк России представил данные по динамике индекса Херфиндаля-Хиршмана⁸ (ИХХ), характеризующего количественные оценки концентрации банковской деятельности по основным группам активов и обязательств банков:

Дата	Активы	Кредиты и прочие размещенные средства, предоставленные нефинансовым организациям - резидентам	Вклады физических лиц	Капитал
На 01.01.2011 г.	0,091	0,125	0,236	0,090
На 01.01.2012 г.	0,092	0,133	0,225	0,101
На 01.01.2013 г.	0,101	0,133	0,216	0,092
На 01.01.2014 г.	0,107	0,131	0,227	0,098
На 01.01.2015 г.	0,108	0,144	0,213	0,103
На 01.01.2016 г.	0,107	0,137	0,223	0,114

В 2011-2015 годах отмечалась тенденция к росту показателей, характеризующих концентрацию банковской деятельности: индекс концентрации активов повысился с 0,091 на 1 января 2011 года до 0,107 на 1 января 2016 года; индекс концентрации кредитов нефинансовым организациям - резидентам - с 0,125 до 0,137; индекс концентрации капитала - с 0,090 до 0,114. Сохранялись исторически высокие показатели концентрации на рынке вкладов населения, хотя за 2011-2015 годы ИХХ по этим операциям несколько снизился - с 0,236 до 0,223.

Таким образом, концентрация банковской системы возрастает, что может косвенно свидетельствовать о снижении уровня конкуренции в секторе банковских услуг с ухудшением позиций региональных банков.

Отмечая в Стратегии-2015 неоднородный характер распределения банковских услуг в Российской Федерации (Территориальные аспекты предоставления банковских услуг), авторами Стратегии-2015 предполагалось

⁸ Значение 0 соответствует минимальной концентрации, менее 0,10 - низкому уровню концентрации, от 0,10 до 0,18 - среднему уровню концентрации, свыше 0,18 - высокий уровень концентрации.

решать эту проблему, прежде всего, через создание Почтового банка Российской Федерации. Срок создания Почта-банка, как уже упоминалось, вышел за горизонты планирования Стратегии-2015, в период действия которой были осуществлены только подготовительные мероприятия.

С другой стороны, создание крупного банка с разветвленной сетью отделений не решает проблем укрепления региональных банков, а этой проблеме в Стратегии-2015 не отводилось должного внимания.

Следует отметить, что в Плане отсутствуют какие-либо меры по повышению доступности банковских услуг в регионах.

За период реализации Стратегии-2015 значительных изменений в части размещения кредитных организаций по федеральным округам не произошло. В Центральном федеральном округе на 1 января 2012 года находилось 58,4 % кредитных организаций, в том числе в Московской области - 52,2 %, по состоянию на 1 января 2016 года доля кредитных организаций, находящихся в ЦФО, возросла до 59,6 % к общему объему, в том числе в Московской области - 53,8 %⁹. Например, на территории Дальневосточного федерального округа по состоянию на 1 января 2016 года были расположены всего 17 кредитных организаций, что составляет 2,3 % в общем объеме.

За период реализации Стратегии-2015 индекс совокупной обеспеченности банковскими услугами большинства регионов существенно не изменился. При этом наиболее высокий уровень обеспеченности банковскими услугами по-прежнему отмечается в Центральном федеральном округе (1,23 по состоянию на 1 января 2016 года), прежде всего, в г. Москве (1,56). Далее следует Северо-Западный федеральный округ (1,12), где высокой обеспеченностью банковскими услугами отличаются г. Санкт-Петербург (1,38) и Калининградская область (1,18).

Рост данного показателя отмечался в Уральском федеральном округе (с 0,79 на 1 января 2012 года до 0,86 на 1 января 2016 года), в Сибирском федеральном округе (с 0,83 до 0,84) и в Дальневосточном федеральном округе (с 0,80 до 0,83).

В остальных регионах наблюдалось некоторое снижение индекса совокупной обеспеченности банковскими услугами, за исключением Приволжского федерального округа, где значение индекса осталось неизменным (0,87). Минимальное значение индекса совокупной обеспеченности регионов банковскими услугами, как и раньше, наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе (0,43), в том числе в Чеченской Республике (0,16), а также в республиках Дагестан (0,16) и Ингушетия (0,19).

⁹ По данным Банка России (Обзоры банковского сектора Российской Федерации).

Намерения Банка России по отмене территориального ограничения на создание операционных офисов нашли отражение лишь в тексте Стратегии-2015, но не были зафиксированы в плане мероприятий по ее реализации.

Согласно Стратегии-2015 Правительство Российской Федерации в целях снижения территориальных диспропорций в обеспечении банковскими продуктами и услугами, наряду с мерами по расширению возможностей их предоставления, должно было продолжить формирование условий для деятельности некредитных организаций в регионах с недостаточным предложением банковских услуг.

В части микрофинансовых организаций (далее - МФО) следует отметить, что по итогам 2012 года размер совокупного портфеля займов МФО составил около 48,0 млрд. рублей, а по итогам 2015 года портфель достиг 63 млрд. рублей. На фоне продолжающегося с 2014 года сжатия потребительского кредитования (сокращение портфеля за 2015 год составило 12,1 %) и кредитования малого и среднего бизнеса (-5,7 %) портфель микророзаймов МФО продолжил демонстрировать рост.

Микрофинансовые организации частично возмещают недостаток банковских услуг в тех регионах, где кредитные организации представлены в меньшем количестве.

В качестве основных мер по развитию банковского обслуживания нефинансового сектора экономики и населения Правительством Российской Федерации и Банком России предусматривалось создание системы регистрации уведомлений о залоге и об ином обременении движимого имущества, обладающего идентификационными признаками (машин, оборудования и транспортных средств в соответствии с Общероссийским классификатором основных фондов). Планировалось, что функции по регистрации уведомлений (функции регистрационной организации) будут выполняться бюро кредитных историй.

Во исполнение мероприятий пункта 6 Плана был принят Федеральный закон от 2 октября 2012 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате введена глава XX.1 «Регистрация уведомлений о залоге движимого имущества». Однако согласно принятым изменениям регистрационные действия осуществляются нотариусами, а не бюро кредитных историй, как предполагалось изначально в Стратегии-2015.

Регистрацию уведомлений о возникновении залога (его изменении, прекращении), поданных как на бумажном носителе, так и в электронной

форме, нотариусы осуществляют на возмездной основе. Направление уведомлений является добровольным.

Стратегией-2015 планировалось дальнейшее развитие законодательных условий секьюритизации активов с учетом российской специфики и международного опыта, в том числе полученного в ходе кризиса, а также дальнейшее развитие получит механизм синдицированного кредитования. Эти положения не нашли отражения в Плате, однако мероприятия, соответствующие указанным задачам, осуществлялись.

Так, Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», предусматривающие создание правовых условий для осуществления секьюритизации неипотечных активов, в частности, установление правовых основ деятельности специализированных обществ (вступили в силу с 1 июля 2014 года).

Также Банк России сообщил, что с IV квартала 2014 года уделяется особое внимание регулированию механизма синдицированного кредитования в связи с разработкой Минфином России по предложениям Ассоциации региональных банков России с участием Банка России законопроекта, направленного на развитие долгосрочного, инвестиционного и синдицированного кредитов в Российской Федерации, а также снижение процентных ставок по таким кредитам в интересах реального сектора экономики и поддержания экономического роста. Законопроект находится на стадии межведомственного согласования.

Стабилизации ресурсной базы банковского сектора, по мнению авторов Стратегии-2015, было призвано способствовать внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предоставляющих банкам возможность заключать с вкладчиком, являющимся физическим лицом, договор банковского вклада на условиях, не предусматривающих право на досрочное востребование суммы вклада (части вклада), досрочное предъявление к оплате сберегательного (депозитного) сертификата. До настоящего времени соответствующая возможность законодательством не предусмотрена.

Спектр инструментов финансовых рынков и операций банков на них предполагалось расширить путем создания законодательных возможностей для ведения счетов в драгоценных металлах. До настоящего времени соответствующая нормативно-правовая база также отсутствует.

Таким образом, меры по развитию банковского обслуживания нефинансового сектора экономики и населения, предусмотренные Стратегией-

2015, реализованы лишь частично, соответствующие пункты Плана выполнены формально (внесены законопроекты), что не привело к реализации соответствующих положений Стратегии-2015. Ряд направлений деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России в данной сфере не нашел отражения в Плане, но фактически они реализовывались (поддержка субъектов малого и среднего бизнеса, развитие законодательных условий секьюритизации активов).

В числе мер по снижению административной нагрузки на кредитные организации были реализованы основные мероприятия по освобождению кредитных организаций от выполнения несвойственных им функций по контролю за исполнением хозяйствующими субъектами установленных правил работы с наличными деньгами, сокращению перечня должностей, назначение которых требует согласования с Банком России (исключение из перечня заместителей руководителя и заместителей главного бухгалтера филиалов кредитных организаций).

Также выполнено мероприятие по обеспечению унифицированных надзорных требований к оценке устойчивости кредитных организаций и требований к участию в системе страхования вкладов на основе международных принципов надзора и применения мер воздействия (принят Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 335-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» внесены изменения в статью 36 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», предусматривающие внедрение механизма дифференцированных отчислений банков в фонд обязательного страхования вкладов в зависимости от уровня превышения базового уровня доходности вкладов.

Вместе с тем предусмотренное Стратегией-2015 продолжение работы по оптимизации отчетности кредитных организаций по ряду направлений, включая внесение изменений в законодательство Российской Федерации об архивном деле с целью снижения требований по объемам и срокам хранения документов на бумажных носителях, исключение из форм отчет-

ности дублирующей информации и создание условий для перехода к представлению информации преимущественно на электронных носителях, не отражено в Плане.

При этом Банк России реализует переход на электронный документооборот с каждой поднадзорной организацией через ее личный кабинет в Банке России, Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰ закреплена обязанность некредитных финансовых организаций по электронному взаимодействию с Банком России.

Подраздел Стратегии-2015 о развитии и внедрении современных банковских технологий в Российской Федерации не содержит конкретных показателей. Предполагалось, что будет обеспечено формирование нормативной базы, а также созданы общие условия для применения в банковской деятельности новейших информационных технологий¹¹, при этом в Плане отсутствуют пункты, соответствующие этим намерениям.

Банком России была разработана «дорожная карта» по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке, которое представляет собой комплекс мер по совершенствованию механизмов электронного взаимодействия на финансовом рынке и по переходу на электронный документооборот всех участников рынка, их клиентов, федеральных органов исполнительной власти и Банка России (утверждена 18 мая 2015 года Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем).

По данным Банка России, численность пользователей сервисов дистанционного банковского обслуживания за период 2011-2015 годов увеличилась более чем в 2,5 раза. Средний размер платежа через интернет-банкинг, совершенного физическим лицом за период 2011-2014 годов, увеличился более чем на 70 %. Доля банковских платежей физических лиц, совершенных через интернет-банкинг (по объему), увеличилась за тот же период в 3 раза.

Таким образом, по отдельным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации и Банка России, предусмотренным Стратегией-2015, осуществляются мероприятия, которые по содержанию соотносятся с задачами Стратегии-2015, хотя и не были в ней предусмотрены.

¹⁰ Вступил в силу с 9 февраля 2016 года в соответствии с пунктом 1 статьи 18 указанного Федерального закона.

¹¹ Технологий дистанционного банковского обслуживания, средств автоматизации кассовых операций, электронных средств платежа и электронной обработки платежной информации на основе развития конкуренции и внедрения инноваций в сфере высокотехнологичных банковских продуктов.

Для повышения качества и расширения перечня банковских и иных финансовых услуг в Российской Федерации предусматривалось выполнение следующих пунктов Плана:

- совершенствование законодательства Российской Федерации о потребительском кредитовании (пункт 12);
- совершенствование законодательства Российской Федерации, направленного на защиту прав заемщиков от возможных злоупотреблений со стороны субъектов деятельности по взысканию задолженности (пункт 13);
- внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части унификации подхода к установлению административного воздействия за нарушение прав потребителей финансовых услуг (пункт 14).

Пункты Плана были выполнены путем принятия ряда федеральных законов, из которых ключевыми являются: Федеральный закон от 21 декабря 2013 года № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее - Федеральный закон № 353-ФЗ) и от 3 июля 2016 года № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее - Федеральный закон № 230-ФЗ).

Федеральными законами № 353-ФЗ и № 230-ФЗ были также урегулированы вопросы защиты прав потребителей банковских услуг в сфере потребительского кредитования и совершенствование процедуры взыскания задолженности с должников - физических лиц.

Федеральным законом от 29 декабря 2015 года № 407-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 2 июля 2010 года № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», согласно которым ограничивается начисление процентов по договорам потребительского микрозайма, заключенным на короткий срок. Для микрофинансовых организаций предусмотрен запрет на начисление заемщику - физическому лицу - процентов и иных платежей по договору потребительского займа, срок возврата потребительского займа по которому не превышает одного года, за исключением неустойки (штрафа, пени) и платежей за услуги, оказываемые заемщику за отдельную плату, в случае, если сумма начисленных по договору процентов и иных платежей достигнет четырехкратного размера суммы займа.

В целях упрощения порядка разрешения конфликтных ситуаций между кредитными организациями и их клиентами в Стратегии-2015 признается целесообразным принятие мер, направленных на развитие и совершенствование внесудебных процедур урегулирования споров.

В Государственную Думу 10 мая 2014 года внесен и рассмотрен в первом чтении 1 июля 2014 года проект Федерального закона № 517191-6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций», который направлен на регулирование порядка рассмотрения финансовым уполномоченным по правам потребителей услуг финансовых организаций обращений граждан.

Таким образом, анализ мероприятий, выполненных по вопросу защиты прав потребителей банковских услуг в сфере потребительского кредитования, свидетельствует о высокой степени реализации положений Стратегии-2015 в этой части.

Успешно реализован пункт 29 Плана по вопросу повышения капитализации банковского сектора. Федеральным законом от 3 декабря 2011 года № 391-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» увеличены требования к размеру собственных средств (капитала) кредитных организаций до 300 млн. рублей.

Статистические данные Банка России подтверждают существенное снижение количества кредитных организаций, имевших величину собственных средств (капитала) менее 300,0 млн. рублей:

Дата	Количество кредитных организаций, имеющих собственные средства менее 300 млн. рублей	Средства, требуемые для докапитализации кредитных организаций, млрд. рублей	Доля от текущего размера собственных средств кредитных организаций, %
01.01.2012 г.	304	25	38
01.01.2013 г.	246	17	29,9
01.03.2014 г.	171	10,8	26,7
01.06.2014 г.	153	9,7	26,8
01.12.2014 г.	70	4,8	29,6
01.01.2015 г.	13	1,5	62
01.01.2016 г.	2*	0,17	39
01.09.2016 г.	3*	0,03	4

* Банками допускалось снижение размера собственных средств (капитала) ниже 300 млн. рублей на отчетные даты.

Таким образом, к настоящему моменту практически все банки выполняют требование об увеличении уставного капитала.

Также Банк России сообщил в своем письме от 31 октября 2016 года № 32-116/1177, что в ходе дальнейшей докапитализации банков особое внимание будет уделено оценке как источников формирования собственных средств (капитала), так и качества активов, появляющихся на балансе банка в период, предшествующий докапитализации, и после нее, в целях выявления фактов фиктивной капитализации.

Важно отметить, что в тексте Стратегии-2015 высказано намерение продолжить работу по нормативно-правовому регулированию организации обращения наличных денег и повышения прозрачности расчетов. При этом План не отражает и не конкретизирует этих намерений, соответствующих пунктов в нем нет.

В Стратегии-2015 констатируется, что в Российской Федерации сложилась традиционная модель организации наличного денежного обращения, для которой характерна высокая степень участия эмиссионного центра в управлении потоками наличных денег.

Указывается, что Банк России планирует активнее привлекать кредитные организации к участию в организации наличного денежного обращения, делегируя им часть своих функций, однако параметров планируемого участия не указано, поэтому оценить степень реализации данного положения Стратегии-2015 не представляется возможным.

Проведена запланированная работа по совершенствованию системы страхования вкладов в части расширения круга субъектов, на которых распространяется защита, предоставляемая системой страхования вкладов физических лиц, за счет индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность без образования юридического лица. Действие страховой защиты распространено на физических лиц - индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), сумма возмещения увеличена до 1400000 рублей¹².

В отношении необходимости законодательно укрепить защиту средств фонда страхования вкладов от недобросовестных действий банков и клиентов по искусственному формированию обязательств, подлежащих страховому возмещению, заявленной в Стратегии-2015, пунктом 28 Плана предусмотрена подготовка проекта соответствующего федерального зако-

¹² Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 451-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

на, однако от ответственного исполнителя - Минэкономразвития России, информации о выполнении пункта не поступило.

Меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма предусмотрены пунктом 15 Плана. В целях их реализации принят Федеральный закон от 28 июня 2013 года № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», вступивший в силу 30 июня 2013 года, который направлен на реализацию данной части Стратегии-2015. С учетом формулировки поставленной задачи можно сделать вывод о выполнении пункта Плана.

В Стратегии-2015 предполагалось, что в 2011-2015 годах будет продолжена работа в «Группе двадцати», Совете по финансовой стабильности, Базельском комитете по банковскому надзору и их рабочих органах. Правительство Российской Федерации и Банк России продолжают осуществлять взаимодействие с Международным валютным фондом и Всемирным банком по вопросам развития банковского сектора, банковского регулирования и банковского надзора. В Плане не предусмотрено специальных мер и отчетности по указанным вопросам, поскольку данный подраздел носит общий декларативный характер.

Подробная дополнительная информация о выполнении пунктов Плана представлена в таблице в приложении № 2 к настоящему отчету.

Выводы

1. Стратегия развития банковского сектора до 2015 года является приложением к заявлению Правительства Российской Федерации № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 года «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года».

Анализ законодательства Российской Федерации (включая Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», который не относит такой вид документа как заявление к правовым актам) показал, что юридический статус Стратегии-2015 не определен. Таким образом, Стратегия-2015 не содержит обязательных для исполнения норм права и не влечет обязанности федеральных органов государственной власти по реализации ее положений. Положения Стратегии-2015 носят рекомендательный характер и не обязательны к исполнению.

2. Текст Стратегии-2015 не содержит указаний на законы или иные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми разрабатывалась и принималась Стратегия-2015.

3. Стратегия-2015 не встроена в систему стратегического планирования Российской Федерации, упоминается только в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которая предусматривает, в том числе, подготовку проектов нормативных правовых актов по вопросам, частично соотносящимся с отдельными положениями Стратегии-2015. При этом ответственным исполнителем соответствующих мероприятий государственной программы является Минфин России, а участие Банка России в реализации государственной программы не предусмотрено. Нормативными правовыми актами, в том числе Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», не установлены функции по разработке Банком России стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на долгосрочный (среднесрочный) период как документа стратегического планирования, а также мониторинг и контроль ее реализации Банком России.

4. При разработке Стратегии-2015 не был учтен опыт реализации Стратегии до 2008 года в части оценки вероятности возникновения кризисных внешнеэкономических или внешнеполитических обстоятельств, которые существенно повышают риски нарушения стабильного функционирования банковского сектора Российской Федерации и требуют вливаний федерального бюджета.

5. Анализ преемственности основных целей и задач, установленных в стратегиях развития банковского сектора Российской Федерации до 2008 года и до 2015 года, показал, что реформирование банковского сектора, ориентированное на потребности реальной экономики, не было завершено, не решены задачи в части долгосрочной эффективности и устойчивости банковского бизнеса.

6. Важные качественные характеристики банковской системы (характер и уровень предоставляемых банковских услуг, уровень конкуренции в банковском секторе, обеспечение потребностей экономики в банковских услугах, устойчивость и транспарентность кредитных организаций, усиление роли банков в инновационных процессах реального сектора экономики и повышении эффективности инвестиций) не устанавливались в Стратегии-2015 в виде измеримых показателей.

7. Целевыми ориентирами надзорного, регулирующего органа должны являться не общие количественные показатели банковской системы (включенные в Стратегию-2015), а решение наиболее важных вопросов

с точки зрения обеспечения экономического развития Российской Федерации: повышение ценовой доступности кредитов, увеличение доли банковских ссуд в составе источников инвестиций в основной капитал.

8. К моменту завершения срока реализации Стратегии-2015 запланированного сокращения участия государства в капиталах банков не произошло. По данным Банка России, с 1 января по 1 декабря 2015 года доля госбанков на рынке привлечения корпоративных средств увеличилась с 63,9 % до 67,6 %, а доля частных - сократилась с 36,1 % до 32,4 %. Доля банков с государственным участием в совокупном объеме активов на 1 января 2016 года составила 58,6 % (на 1 января 2011 года - 45,8 процента).

9. Целевой уровень по показателю соотношения капитала кредитных организаций и ВВП (14-15 %), указанный в Стратегии-2015, в намеченные сроки не достигнут, фактический уровень по состоянию 1 января 2016 года составил 11,1 процента.

10. В целом задача по достижению российским финансовым рынком высокого уровня конкурентоспособности среди мировых финансовых центров и приобретению им статуса регионального финансового центра, признанного международным деловым сообществом, не выполнена и в современных условиях не может быть решена в среднесрочной перспективе.

11. Планом мероприятий по реализации Стратегии-2015 предусмотрена только разработка законодательной базы о национальной платежной системе, никаких количественных и качественных характеристик национальной платежной системы не предусматривается.

Вместе с тем количественные и качественные характеристики национальной платежной системы носят измеримый характер. Так, количество платежных систем, функционирующих на территории Российской Федерации с 2011 по 2015 год увеличилось с 20 до 36 единиц. Количество платежных карт за тот же период увеличилось с 217,5 млн. штук до 243,9 млн. штук, объем операций по ним - с 17207,4 млрд. рублей до 40513,7 млрд. рублей.

12. По вопросу участия иностранного капитала в российских банках выполнены соответствующие пункты Плана, однако, притока иностранных инвестиций не произошло. Количество действующих кредитных организаций с участием нерезидентов за период реализации Стратегии-2015 уменьшилось с 230 до 199, доля нерезидентов в совокупном уставном капитале банковской системы за тот же период уменьшилась с 27,7 % до 16,90 %. Инвестиции нерезидентов в уставные капиталы действующих

кредитных организаций возросли с 336,3 млрд. рублей до 408,5 млрд. рублей, однако, указанная положительная динамика сформирована лишь за счет снижения курса рубля к доллару США и евро.

Сложившиеся ограничения по доступу российских банковских организаций на международные рынки, высокая степень неопределенности в международной политической сфере формируют высокие риски в связи с участием нерезидентов в уставном капитале банковской системы Российской Федерации.

13. Государственная программа докапитализации отдельных банков через передачу ОФЗ в капитал второго уровня, прямая докапитализация банков с государственным участием через обмен ОФЗ на привилегированные акции, а также прямые субсидии из федерального бюджета на докапитализацию нарушают принципы поддержания конкурентной среды, декларируемые в Стратегии-2015.

Концентрация банковской системы возрастает. Так, доля первых 5 банков в активах банковской системы в период реализации Стратегии-2015 увеличилась с 47,9 % до 56,0 %, а количество кредитных организаций, на которые приходится 80 % активов банковской системы, уменьшилось с 29 до 25.

Это может свидетельствовать о снижении уровня конкуренции в секторе банковских услуг с ухудшением позиций региональных банков.

14. Признание экономической ситуации в стране как объективно критической для российских банков требует новых антикризисных решений с целью сохранения главного показателя - финансовой устойчивости первой сотни крупнейших системообразующих банков.

15. Необходимо отметить высокую степень реализации положений Стратегии-2015 в части мероприятий по защите прав потребителей банковских услуг в сфере потребительского кредитования.

16. Заметных улучшений в части территориальных аспектов предоставления банковских услуг не произошло, сохраняется неоднородный характер распределения банковских услуг по субъектам Российской Федерации. Частично недостаток банковских услуг в тех регионах, где кредитные организации представлены в меньшем количестве, возмещается микрофинансовыми организациями.

Срок создания Почта-банка (ПАО «Почта-банк» создано в марте 2016 года) вышел за горизонты планирования Стратегии-2015, в период действия которой были осуществлены только подготовительные мероприятия, поэтому короткий срок работы Почта-банка пока не позволяет говорить о су-

ущественном вкладе в решение проблем наличия банковских услуг в отдаленных районах страны.

За период реализации Стратегии-2015 индекс совокупной обеспеченности банковскими услугами большинства регионов существенно не изменился (наиболее более высокий уровень по состоянию на 1 января 2016 года - 1,23 в Центральном федеральном округе и 1,12 в Северо-Западном федеральном округе; минимальное значение по-прежнему наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе - 0,43).

17. Таким образом, институциональная форма «Стратегии развития банковского сектора», выводящая документ из правового поля Российской Федерации, не содержит достаточного объема квантифицируемых показателей, позволяющих конкретно оценить степень исполнения и эффективность мер, предлагаемых документом. Стратегия-2015 не оказала существенного влияния на количественные и качественные показатели и структуру российской банковской системы, которая фактически продолжала развиваться вне предложенных в Стратегии-2015 мероприятий.

После 2015 года новая стратегия развития банковского сектора не разрабатывалась, что подтверждает отсутствие практической необходимости в принятии отдельного стратегического документа по банковской системе, не имеющего правовых оснований. В целях более комплексного учета роли, места и направления развития банковского сектора в экономической системе Российской Федерации в процессе государственного стратегического планирования представляется целесообразным включение наиболее важных положений и показателей касательно развития банковского сектора в общую стратегию социально-экономического развития Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу при их разработке.

Предложения

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧАН

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 65К (1140) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу.

Направить информационные письма Президенту Удмуртской Республики и губернатору Пермского края.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации»

Основание для проведения мероприятия: пункты 3.9.10, 3.9.10.1, 3.9.10.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие порядок формирования и использования средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации;

средства федерального бюджета, предоставленные в виде межбюджетных трансфертов, и средства бюджетов субъектов Российской Федерации (дорожный фонд субъекта Российской Федерации), направленные на финансовое обеспечение мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства;

деятельность получателей бюджетных средств, направленная на выполнение показателей государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере дорожного хозяйства.

Цели мероприятия

1. Оценка плановых и фактических показателей поступлений средств в дорожные фонды субъектов Российской Федерации, в том числе в виде

межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета на реализацию региональных программ в сфере дорожного хозяйства.

2. Оценка результативности использования средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации.

Объекты мероприятия

Федеральное дорожное агентство;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации - Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Крым, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия - Алания, Республики Татарстан, Республики Тыва, Удмуртской Республики, Республики Хакасия, Чеченской Республики, Чувашской Республики, Алтайского края, Забайкальского края, Камчатского края, Краснодарского края, Красноярского края, Пермского края, Приморского края, Ставропольского края, Хабаровского края, Амурской области, Архангельской области, Астраханской области, Белгородской области, Брянской области, Владимирской области, Волгоградской области, Вологодской области, Воронежской области, Ивановской области, Иркутской области, Калининградской области, Калужской области, Кемеровской области, Кировской области, Костромской области, Курганской области, Курской области, Ленинградской области, Липецкой области, Магаданской области, Московской области, Мурманской области, Нижегородской области, Новгородской области, Новосибирской области, Омской области, Оренбургской области, Орловской области, Пензенской области, Псковской области, Ростовской области, Рязанской области, Самарской области, Саратовской области, Сахалинской области, Свердловской области, Смоленской области, Тамбовской области, Тверской области, Томской области, Тульской области, Тюменской области, Ульяновской области, Челябинской области, Ярославской области, Еврейской автономной области, Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, городов федерального значения - Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя.

Исследуемый период: 2014-2015 годы и прошедший период 2016 года.

Сроки проведения мероприятия: июнь-декабрь 2016 года.

Результаты мероприятия

По цели 1

1. Оценить наличие утвержденного перечня автомобильных дорог общего пользования регионального (межмуниципального) значения.

Протяженность автомобильных дорог по состоянию на 1 января 2014-2016 годов (в разрезе классов, категорий), в том числе соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям

1.1. В рамках полномочий, установленных Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 257-ФЗ), нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждены критерии отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения, а также перечни автомобильных дорог указанного значения.

Согласно утвержденным критериям к автомобильным дорогам общего пользования регионального значения отнесены автомобильные дороги, соединяющие административные центры субъектов Российской Федерации, а также автомобильные дороги, соединяющие административные центры субъектов Российской Федерации с городскими округами, городскими поселениями, административными центрами муниципальных районов, сельских поселений соседних субъектов Российской Федерации и др.

К автомобильным дорогам общего пользования межмуниципального значения отнесены автомобильные дороги, соединяющие территории двух и более муниципальных районов или городских округов и др.

Анализ показателей перечней автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, утвержденных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и данных, содержащихся в формах федерального статистического наблюдения, представляемых субъектами Российской Федерации, показал наличие несоответствий содержащихся в них сведений в части протяженности автомобильных дорог. Указанный факт может свидетельствовать о том, что работа по внесению изменений в перечни автомобильных дорог общего пользования регионального или

межмуниципального значения в связи с вводом в эксплуатацию, передачей автомобильных дорог своевременно не проводится.

В частности, при проведении проверок в Саратовской и Ярославской областях установлено, что сведения о протяженности автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием регионального или межмуниципального значения, отраженные в формах № 1-ДГ и № 2-ДГ (предусмотрены приказом Росстата от 23 сентября 2013 года № 379 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральным дорожным агентством федерального статистического наблюдения за автомобильными дорогами общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения»), не соответствуют перечням региональных автомобильных дорог, утвержденным нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, согласно Перечню автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, утвержденному постановлением правительства Саратовской области от 6 мая 2008 года № 175-П, их общая протяженность на начало 2016 года составляет 6591,8 км, при этом согласно формам № 1-ДГ и № 2-ДГ - 9813,9 километра.

В соответствии с перечнями автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Ярославской области, утвержденными постановлением правительства Ярославской области от 12 марта 2008 года № 83-П, общая протяженность автомобильных дорог области по состоянию на 1 января 2016 года составляет 6357,2 км, при этом согласно формам № 1-ДГ и № 2-ДГ - 6339,1 километра.

Аналогичные несоответствия протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения установлены по Курской, Липецкой, Орловской, Тверской, Кировской областям, Республике Адыгея и другим субъектам Российской Федерации.

Данные выборочного анализа показателей протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, отраженных в перечнях автомобильных дорог, утвержденных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в формах № 1-ДГ и № 2-ДГ, представлены в таблице:

(км)

Субъект Российской Федерации	Протяженность в соответствии с формами 1-ДГ и 2-ДГ по состоянию на 01.01.2016 г.	Протяженность по утвержденным перечням, действующим по состоянию на 01.01.2016 г.	Разница (гр. 2 - гр. 3)
1	2	3	4
Брянская область	6097,5	5966,4	131,1

Субъект Российской Федерации	Протяженность в соответствии с формами 1-ДГ и 2-ДГ по состоянию на 01.01.2016 г.	Протяженность по утвержденным перечням, действующим по состоянию на 01.01.2016 г.	Разница (гр. 2 - гр. 3)
1	2	3	4
Курская область	7034,0	7021,8	12,2
Липецкая область	5489,6	5485,4	4,2
Орловская область	3798,5	3828,6	-30,1
Рязанская область	6581,9	6537,8	44,1
Тверская область	15380,23	15354,0	26,3
Республика Адыгея	1343,3	1352,1	-8,8
Астраханская область	2226,2	2208,0	18,2
Ростовская область	7572,4	7535,9	36,5
Республика Ингушетия	971,9	962,3	9,6
Республика Марий Эл	4248,0	3092,2	1155,8
Республика Татарстан	13436,0	13202,4	233,6
Пермский край	3147,8	3158,3	-10,5
Кировская область	2971,2	2967,9	3,3
Республика Бурятия	3596,9	3601,8	-4,9
Красноярский край	14197,8	14164,3	33,5
Иркутская область	12040,3	11890,6	149,7
Омская область	10169,9	10153,2	16,7

Необходимо также отметить, что в утвержденных перечнях автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Республики Северная Осетия - Алания, Удмуртской Республики, Ставропольского края, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов - Югры, Калужской, Волгоградской, Новосибирской и Пензенской областей не указана их протяженность.

1.2. По состоянию на 1 января 2016 года протяженность автомобильных дорог в Российской Федерации - 1,4 млн. км, из которых протяженность автомобильных дорог I категории федерального и регионального значений составляет 7,8 тыс. километров.

По состоянию на 1 января 2014 года протяженность сети автомобильных дорог в Российской Федерации как федерального, так и регионального или межмуниципального значения составила 553426,5 км, из которых 502563,7 км приходятся на автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения (далее - регионального значения), или 91 % общей протяженности.

В соответствии с Правилами классификации автомобильных дорог в Российской Федерации и их отнесения к категориям автомобильных дорог, утвержденными постановлением Правительства Российской Федера-

ции от 28 сентября 2009 года № 767, для автомобильных дорог в зависимости от их транспортно-эксплуатационных характеристик и потребительских свойств устанавливаются категории с I по V.

Из общей протяженности автомобильных дорог регионального значения (502563,7 км) протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием и отнесенных к одной из категорий составила 460691,9 км (92 %), остальные дороги - грунтовые.

По состоянию на 1 января 2014 года протяженность автомобильных дорог категории I-A (автомагистралей) в целом по России составляла всего 156,1 км, или 0,03 % общей протяженности дорог регионального значения, категории I-B (скоростные) - 582,1 км (0,1 %), категории I-B - 1089,9 км (0,2 %), II категории - 13064,9 км (2,9 %), III категории - 89620,6 км (19,5 %) и V категории - 70809,8 км (15,4 процента).

Информация о протяженности региональных автомобильных дорог по состоянию на 1 января 2014, 2015 и 2016 годов представлена в таблице:

(км)

	Протяженность региональных автомобильных дорог								
	всего	в том числе по категориям							
		I-A	I-B	I-B	II	III	IV	V	грунтовые
На 01.01.2014 г.	502563,7	156,1	582,1	1089,9	13064,9	89620,6	285368,5	70809,8	41871,8
На 01.01.2015 г.	515272,7	160,1	612,2	1145,0	14763,3	93697,8	290956,7	72561,5	41376,1
На 01.01.2016 г.	515761,9	179,6	533,8	1230,0	14864,0	92768,2	291795,8	72625,0	41765,5
Изменение за период	+13198,2	+23,5	-48,3	+140,1	+1799,1	+3147,6	+6427,3	+1815,2	-106,3

В целом прирост автомобильных дорог регионального значения за 2014-2016 годы составил 13198,2 км, что в основном обусловлено увеличением протяженности автомобильных дорог III и IV технических категорий на 3147,6 км и 6427,3 км, соответственно. Причиной данного увеличения протяженности автомобильных дорог явилось вхождение в 2014 году в состав Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя, в результате чего протяженность автомобильных дорог III категории увеличилась на 1113,4 км, IV категории - на 3743,0 километра.

Информация о субъектах Российской Федерации, имеющих наибольшую протяженность региональной дорожной сети, представлена в таблице:

(на начало года, км)

Субъект Российской Федерации	Протяженность региональной дорожной сети					
	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	общая	в т.ч. грунтовые	общая	в т.ч. грунтовые	общая	в т.ч. грунтовые
Алтайский край	16090,1	1950,0	16106,6	1914,6	16122,1	1866,9

Субъект Российской Федерации	Протяженность региональной дорожной сети					
	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	общая	в т.ч. грунтовые	общая	в т.ч. грунтовые	общая	в т.ч. грунтовые
Тверская область	15390,7	1182,2	15377,9	1180,2	15380,3	1175,0
Красноярский край	14165,9	656,1	14168,5	645,2	14197,8	616,9
Московская область	14100,4	337,9	14100,6	299,6	14100,5	236,0
Республика Башкортостан	13755,0	177,0	13529,0	116,0	13590,0	109,0
Республика Татарстан	13380,7	820,4	13426,0	709,9	13436,0	696,1
Нижегородская область	12987,1	119,2	12992,8	118,3	12995,6	117,2
Новосибирская область	12760,5	2538,5	12786,0	2497,7	12770,1	2457,1
Иркутская область	12251,1	1477,4	12251,7	1477,4	12040,3	1280,3
Республика Саха (Якутия)	11436,9	8138,2	11564,6	8131,5	12509,9	9050,6
Свердловская область	11126,1	671,9	11142,8	653,1	11013,6	643,8
Вологодская область	11120,9	537,1	10914,1	576,4	10923,8	574,4

Протяженность региональных автомобильных дорог в разрезе федеральных округов выглядит следующим образом:

(на начало года, км)

Федеральный округ	Протяженность региональной дорожной сети					
	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	общая	в т.ч. грунтовые	общая	в т.ч. грунтовые	общая	в т.ч. грунтовые
Центральный	112859,0	3918,7	118602,6	3754,8	118667,4	3619,7
Северо-Западный	66566,9	3838,3	66177,1	3920,9	65970,8	3961,7
Южный	31287,0	1931,7	31306,9	1935,5	31335,8	1908,1
Северо-Кавказский	21368,3	1077,6	21390,1	969,1	21409,7	922,7
Приволжский	101049,6	4062,2	100944,2	3894,7	100608,4	3728,3
Уральский	40493,8	4773,3	40637,4	4718,8	40671,8	4703,3
Сибирский	94403,3	11658,1	94560,3	11563,5	94379,7	11334,2
Дальневосточный	34535,8	10611,9	34666,7	10618,8	35639,1	11528,5
Крымский			6987,4	0	7079,2	59,0

По состоянию на 1 января 2014 года наибольшая протяженность автомобильных дорог приходилась на Центральный (112859 км), Приволжский (101049,6 км) и Сибирский (94403,3 км) федеральные округа. Наименьшая протяженность региональных дорог в Северо-Кавказском (21368,3 км), Южном (31287,0 км) и Дальневосточном (34535,8 км) округах.

При этом в трех федеральных округах - Уральском, Сибирском и Дальневосточном - доля протяженности грунтовых автомобильных дорог превышает 10 % общей протяженности, при этом в Дальневосточном федеральном округе превышение составляет 30 процентов.

Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2014 года протяженность региональных автомобильных дорог, не отнесенных ни к одной из категорий (грунтовые дороги), в целом по России составила 41871,8 км, или 10 % общей протяженности региональной сети автомобильных дорог и практически равна протяженности автомобильных дорог федерального значения.

Значительная часть некатегоризированных автомобильных дорог в их общей протяженности по Российской Федерации приходится на Республику Саха (Якутия) - 9050,6 км, Новосибирскую область - 2457,1 км, Омскую область - 2979,1 км, Тюменскую область - 1953,0 км, Курганскую область - 1940,0 км, Алтайский край - 1866,9 км, Волгоградскую область - 1629,2 километра.

По состоянию на 1 января 2014 года из общей протяженности автомобильных дорог с твердым покрытием (460691,9 км) основная часть приходилась на автодороги IV категории, протяженность которых составляет 285368,5 км, или 61,9 процента.

Следует отметить, что автомобильной дорогой IV категории является автомобильная дорога, имеющая 2 полосы движения шириной 3-3,25 м каждая, и которая имеет пересечение в одном уровне с автомобильными и железными дорогами. Также к автомобильной дороге данного класса допускается доступ с примыкающих дорог в одном уровне.

По состоянию на 1 января 2015 года протяженность автомобильных дорог общего пользования как федерального, так и регионального значения в Российской Федерации составляла 566976,8 км, из которых регионального значения - 515272,7 километра.

Протяженность автомобильных дорог регионального значения по сравнению с 1 января 2014 года увеличилась на 12709,0 километра.

Протяженность региональных автомобильных дорог с твердым покрытием составляла 473896,6 км, или 92,0 % общей протяженности региональной сети автодорог, грунтовых - 41376,1 километра.

Из общей протяженности автомобильных дорог с твердым покрытием (473896,6 км) основная часть приходилась на автодороги IV технической категории, протяженность которых составляет 290956,7 км, или 56,5 процента.

Протяженность автомобильных дорог категории I-A (автомагистралей) в целом по России составляла всего 160,1 км, или 0,03 %, категории I-B (скоростные) - 612,2 км (0,1 %), категории I-B - 1145,0 км (0,2 %), II категории - 14763,3 км (2,9 %), III категории - 93697,8 км (18,2 %) и V категории - 72561,5 км (14,1 процента).

По состоянию на 1 января 2016 года протяженность региональной сети автомобильных дорог относительно предыдущего периода увеличилась

на 489,2 км и составила 515761,9 км, что составляет 90,9 % общей протяженности автомобильных дорог федерального и регионального значения на указанную дату (567653,1 километра).

Анализ представленных субъектами Российской Федерации данных показал, что по состоянию на 1 января 2014 года в среднем 62,1 % автомобильных дорог регионального значения в Российской Федерации не соответствовали нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, на 1 января 2015 года - 62,9 %, на 1 января 2016 года - 61,9 % (314099,0 километра).

В разрезе федеральных округов по состоянию на 1 января 2016 года наибольшая доля автодорог, не соответствующих нормативным требованиям, сложилась в Северо-Западном и Крымском федеральных округах - 71,9 % и 77,2 %, соответственно, наименьшая - в Северо-Кавказском федеральном округе (44,5 процента).

При этом по состоянию на 1 января 2016 года в 63 субъектах Российской Федерации более половины региональной дорожной сети не соответствует нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, в 28 субъектах не соответствует нормативным требованиям более 70 %, а в 5 регионах - более 90 %. Сведения о доле протяженности дорог, не отвечающих нормативным требованиям, в 5 указанных регионах за 2014-2015 годы представлены в таблице:

(на начало года, км)

Субъект Российской Федерации	Протяженность региональной дорожной сети					
	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	общая	% не соответствующих нормативным требованиям	общая	% не соответствующих нормативным требованиям	общая	% не соответствующих нормативным требованиям
Саратовская область	10035,8	89,0	10050,0	91,0	9813,9	91,0
Ненецкий автономный округ	168,7	93,4	235,8	93,4	228,1	93,4
Республика Калмыкия	1216,0	96,8	1216,0	93,6	1216,0	93,3
Чукотский автономный округ	1867,5	94,1	1803,1	94,3	1803,1	94,3
Вологодская область	11120,9	93,8	10914,1	97,0	10923,8	96,9

Наихудший показатель отмечен в Вологодской области - доля автомобильных дорог, не соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, составила 96,9 %. За 2014-2015 годы доля дорог, не соответствующих нормативным требованиям, в Вологодской и Саратовской областях увеличивается.

Вместе с тем по состоянию на 1 января 2016 года в 9 регионах доля автомобильных дорог, не соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, составляет менее 35 % общей протяженности:

Субъект Российской Федерации	Протяженность региональной дорожной сети					
	2014 г.		2015 г.		2016 г.	
	общая	% не соответствующих нормативным требованиям	общая	% не соответствующих нормативным требованиям	общая	% не соответствующих нормативным требованиям
Воронежская область	8756,9	37,4	8783,4	35,3	8793,4	34,2
Краснодарский край	8992,7	33,8	8999,7	33,4	8988,7	32,9
Республика Ингушетия	953,8	36,3	971,6	34,8	971,9	32,9
Ставропольский край	4286,9	34,3	4291,6	30,5	4307,1	27,7
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	2635,1	18,2	2733,2	18,6	2743,1	18,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	1203,7	14,7	1223,7	14,5	1243,3	19,6
Республика Хакасия	2743,5	34,3	2746,1	33,4	2749,6	32,5
Красноярский край	14165,9	33,1	14168,5	32,1	14197,8	30,0
Амурская область	6178,8	26,2	6203,0	24,9	6177,7	24,5

Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют о том, что по всем указанным регионам, за исключением Ямало-Ненецкого автономного округа, доля автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям, на протяжении 2014-2015 годов снижалась.

В целом по стране снижение доли автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям, на протяжении 2014-2015 годов отмечено в 69 субъектах Российской Федерации.

Вместе с тем в целом по России количество дорожно-транспортных происшествий (далее - ДТП) за 2014 год составило 199720 единиц, за 2015 год - 184000 единиц, за 8 месяцев 2016 года - 108028 единиц. Следует отметить, что по состоянию на 1 ноября 2016 года общее количество ДТП составило 142437 единиц, увеличившись за 2 месяца на 34409 единиц. При этом погибли 16766 человек, пострадал - 180861 человек.

Количество ДТП из-за сопутствующих дорожных условий в 2014 году составило 18759, в 2015 году - 18137, за 8 месяцев 2016 года - 13907.

Как показывают представленные данные, тенденция к существенному снижению количества ДТП за указанный период не наблюдается. Однако анализ представленной информации о количестве ДТП, произошедших по причине сопутствующих дорожных условий, показал, что их количество в субъектах Российской Федерации, имеющих тенденцию к сокращению

доли автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям, за 2014-2015 годы и 8 месяцев 2016 года увеличивается.

Так, в Воронежской области при относительно низкой доле автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям (35 %), количество ДТП, произошедших по причине сопутствующих дорожных условий, в 2015 году по сравнению с 2014 годом увеличилось на 37 единиц и составило 263 единицы, а за 8 месяцев текущего года количество произошедших ДТП уже составляет 189 единиц.

Аналогичная ситуация сложилась в Республике Хакасия и Республике Ингушетия - количество ДТП за 2014-2016 годы только увеличивается.

Необходимо отметить, что в Ставропольском крае в 2014-2016 годах зафиксирован один из наиболее высоких уровней ДТП по стране. Так, в 2014 году их количество составило 1672 единицы, в 2015 году - 1412, за 8 месяцев 2016 года - 970. При этом в регионе доля автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям, является одной из самых низких по стране и за 2014-2015 годы составляет 30,5 % и 27,7 %, соответственно.

Следует отметить, что в граничащем Краснодарском крае количество ДТП за исследуемый период составляет: за 2014 год - 155, за 2015 год - 123 и за 8 месяцев 2016 года - 184.

Кроме того, высокий уровень ДТП, произошедших по причине сопутствующих дорожных условий, отмечен еще в 4 регионах, информация о которых представлена в таблице:

(ед.)

Субъект Российской Федерации	2014 г.	2015 г.	8 мес. 2016 г.
г. Москва	2462	1953	1307
Ленинградская область	808	984	763
Нижегородская область	1555	1423	1054
Омская область	1208	1624	1134

Статьей 14 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ определено, что планирование дорожной деятельности осуществляется уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основании документов территориального планирования, подготовка и утверждение которых осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, нормативами финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог и оценки транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, а также долгосрочными целевыми программами.

Анализ государственных программ субъектов Российской Федерации, утвержденных с целью развития транспортной системы и дорожного хозяйства, показал, что в региональных программах при наличии показателя «Доля автомобильных дорог, не соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию» отсутствуют положения о проведении оценки технического состояния региональной дорожной сети.

Также в ходе анализа установлено, что ряд субъектов Российской Федерации (республики Коми, Татарстан, Тыва, Алтай, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Иркутская и Кемеровская области) в региональных программах по развитию транспортной системы и дорожного хозяйства не устанавливали плановые показатели по строительству и реконструкции автомобильных дорог (км). В такой ситуации вызывает сомнение качество планирования дорожной деятельности, осуществляемое субъектами Российской Федерации.

Кроме того, при определении объема ресурсов, необходимых для реализации мероприятий региональных программ, отсутствует взаимосвязка планируемых затрат на проведение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, с объемом финансовых затрат, рассчитанным в соответствии с утвержденными в каждом субъекте Российской Федерации нормативами и правилами расчета.

На сегодняшний день фактическое финансирование работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог существенно ниже потребности, рассчитанной в соответствии с утвержденными нормативами, что несет риски недостижения показателя по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог после выполнения указанных работ, и, как следствие, сокращения доли автодорог, не соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию.

Следует отметить, что в ряде регионов, в которых отмечена высокая доля автомобильных дорог, не соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, в 2014-2016 годах после капитального ремонта и ремонта автомобильные дороги в эксплуатацию не вводились, в том числе:

Субъект Российской Федерации	Ввод в эксплуатацию автодорог после капитального ремонта и ремонта, км	Доля автомобильных дорог, не соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационному показателю, %		
		на 01.01.2014 г.	на 01.01.2015 г.	на 01.01.2016 г.
Свердловская область	0	54,3	55,2	57,7
Курганская область	0	71,5	70,6	69,6
Республика Калмыкия	0	96,8	93,6	93,3

Субъект Российской Федерации	Ввод в эксплуатацию автодорог после капитального ремонта и ремонта, км	Доля автомобильных дорог, не соответствующих требованиям к транспортно-эксплуатационному показателю, %		
		на 01.01.2014 г.	на 01.01.2015 г.	на 01.01.2016 г.
Тульская область	0	68,0	67,0	60,7
Астраханская область	0	67,7	65,9	60,7
Магаданская область	0	56,0	56,0	35,0
Хабаровский край	0	42,0	42,0	41,0
Ненецкий автономный округ	0	93,4	93,4	93,4

Региональными программами предусмотрено, что реализация мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог в период 2014-2020 годов основывается на разработке схем территориального планирования того или иного региона. При этом в региональных программах не предусмотрено требование к объектам капитального строительства, включенным в программу, о наличии проекта планировки территории, который осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, а также зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Так, проведенные Счетной палатой контрольные мероприятия в Воронежской, Саратовской и Ярославской областях показали, что в указанных регионах по ряду объектов капитального строительства (автомобильные дороги) проекты планировки территории не разрабатывались.

Вышеуказанное свидетельствует о низком уровне планирования дорожной деятельности в субъектах Российской Федерации, что не позволяет достичь целей региональных программ в сфере дорожного хозяйства.

Кроме того, анализ планирования дорожной деятельности субъектами Российской Федерации на основании долгосрочных целевых программ в части установленных индикаторов и показателей показал следующее.

1. Согласно государственной программе Чувашской Республики «Развитие транспортной системы Чувашской Республики», утвержденной постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 15 августа 2013 года № 324, за период 2003-2012 годов в Республике было введено в эксплуатацию после строительства и реконструкции 1087,5 км автомобильных дорог. Таким образом, в целях выполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 22 декабря 2012 года № Пр-3410 по удвоению объемов строительства дорог за период 2013-2022 годов необходимо построить и реконструировать 2175 км автомобильных дорог, что отражено в государственной программе Чувашской Республики.

Вместе с тем объемы ввода в эксплуатацию после строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования регионального (межмуниципального) и местного значения в указанной программе в период 2013-2022 годов распределены несбалансированно. Так, за период 2013-2017 годов данный показатель составляет в целом 126,72 км, а за период 2018-2022 годов в среднем более 400 км ежегодно. Следует отметить, что в целом за 10 лет в Чувашской Республике планируется построить (реконструировать) только 9,8 км региональных автомобильных дорог, удвоение объема строительства будет достигнуто в основном за счет автомобильных дорог местного значения.

Доля автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, к 2022 году должна составить 53 %, уменьшившись за 10 лет на 10,5 процентного пункта. При этом за период 2013-2018 годов снижение данного показателя установлено всего на 0,5 процентного пункта ежегодно.

2. Государственной программой Вологодской области «Развитие транспортной системы Вологодской области на 2014-2020 годы», утвержденной постановлением правительства Вологодской области от 28 октября 2013 года № 1100, в целях удвоения объемов строительства дорог за период 2013-2022 годов предусмотрено прогнозное значение целевого показателя по вводу в эксплуатацию после строительства и реконструкции региональных и местных автомобильных дорог в объеме 504 км, в том числе региональных - 488,7 км. При этом за 8 лет (2013-2020 годы) запланировано ввести в эксплуатацию 55,8 км региональных дорог, а за два последних года - 433 км региональных дорог.

Согласно государственной программе Вологодской области доля протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального значения Вологодской области на 1 января 2014 года составляет 96,25 %. К 2020 году данный показатель запланирован на уровне 95,43 %, т.е. фактически снижение составляет меньше одного процентного пункта.

3. Государственной программой Республики Ингушетия «Развитие автомобильных дорог», утвержденной постановлением Правительства Республики Ингушетия от 5 ноября 2014 года № 215, предусмотрен целевой показатель по вводу в эксплуатацию региональных автодорог после их строительства и реконструкции, значение которого составляет 377,4 км, из которых в 2013-2017 годах предусмотрен ввод 65,7 км. Оставшиеся 311,7 км

автомобильных дорог указанной государственной программой предусмотрено ввести в эксплуатацию в 2018-2022 годах.

Указанное выше свидетельствует о том, что показатели государственных программ указанных субъектов по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог после строительства и реконструкции (в км) установлены формально, что создает риски их недостижения.

2. Наличие нормативных правовых актов, регламентирующих порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации

Финансовое обеспечение полномочий субъектов Российской Федерации в области использования автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения и осуществления дорожной деятельности осуществляется за счет бюджетных ассигнований дорожных фондов.

2.1. Положения статьи 179.4 (пункт 4) Бюджетного кодекса Российской Федерации в части создания дорожных фондов законами субъектов Российской Федерации (за исключением закона о бюджете) соблюдаются.

По состоянию на 1 января 2016 года дорожные фонды созданы во всех субъектах Российской Федерации, в том числе отдельными законами в 79 субъектах Российской Федерации. В Ямало-Ненецком автономном округе, Липецкой, Кировской, Пензенской, Тюменской областях и г. Москве дорожные фонды созданы законами указанных субъектов Российской Федерации о бюджетном процессе.

Законодательными актами субъектов Российской Федерации о создании дорожных фондов определены, в том числе, источники их формирования и целевое назначение.

При этом законодательными актами отдельных субъектов Российской Федерации в качестве источников формирования дорожных фондов определены доходы, поступление которых в бюджеты субъектов Российской Федерации Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законодательными актами не предусмотрено.

В частности, Законом Республики Ингушетия от 31 октября 2011 года № 40-РЗ «О дорожном фонде Республики Ингушетия» (в редакции от 1 декабря 2012 года № 38-РЗ) в качестве источников формирования дорожного фонда определены плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения транспортными средствами с разрешенной максимальной

массой свыше 12 тонн, а также штраф за невнесение платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения транспортными средствами с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн.

Аналогичные источники формирования дорожного фонда предусмотрены Законом Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2011 года № 1002-3 № 907-IV «О дорожном фонде Республики Саха (Якутия)».

Следует отметить, что статьей 31.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрена плата в счет возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, только в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения.

Вместе с тем в настоящее время в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 1126740-6 «О внесении изменений в статью 12.21³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 29 и 31¹ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в целях формирования систем взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, при движении по автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения.

Областным законом Новгородской области от 31 октября 2011 года № 1087-ОЗ «О дорожном фонде Новгородской области» в качестве источников формирования дорожного фонда определены налог на пользователей автомобильных дорог, налог с владельцев транспортных средств и налог на приобретение автотранспортных средств.

Вместе с тем федеральными законами от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» и от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации» вышеуказанные налоги с 1 января 2001 года и с 1 ян-

варя 2003 года исключены из перечня целевых внебюджетных средств, образующих дорожные фонды.

Источники формирования дорожных фондов, указанные в законодательных актах отдельных субъектов Российской Федерации, не соответствовали положениям пункта 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, статьей 2 закона Курганской области от 5 октября 2011 года № 57 «О дорожном фонде Курганской области» определено, что дорожный фонд образуется за счет средств, поступающих в доход бюджета Курганской области, в том числе транспортного налога.

Вместе с тем пунктом 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что объем бюджетных ассигнований дорожного фонда утверждается законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема установленных законом субъекта доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от транспортного налога.

Аналогичный факт установлен в Кемеровской области.

Анализ законов субъектов Российской Федерации о дорожных фондах показал, что рядом субъектов Российской Федерации помимо поступлений от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога утверждены только 2-3 вида доходов, являющихся источниками формирования дорожного фонда, в том числе Карачаево-Черкесской Республикой, Республикой Калмыкия, Волгоградской областью, Республикой Башкортостан, Республикой Мордовия, Челябинской областью, Республикой Тыва, Республикой Бурятия.

Так, объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Республики Мордовия утверждается в размере не менее прогнозируемого объема:

доходов консолидированного бюджета Республики Мордовия от безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования республиканского или межмуниципального значения;

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету Республики Мордовия.

Источниками финансового обеспечения дорожного фонда Республики Башкортостан являются:

плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам Республики Башкортостан регионального или межмуниципального

значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов;

субсидии и бюджетные кредиты из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения и автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Волгоградской области утверждается в размере не менее прогнозируемого объема:

доходов консолидированного бюджета Волгоградской области от поступлений в областной бюджет в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) Волгоградской области;

межбюджетных трансфертов из федерального бюджета областному бюджету;

доходов консолидированного бюджета Волгоградской области от безвозмездных поступлений в областной бюджет от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Волгоградской области.

При этом источниками формирования дорожного фонда Красноярского края помимо транспортного налога и акцизов на нефтепродукты являются еще 12 видов доходов, в том числе от:

использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения;

передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения;

плат за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения;

плат в счет возмещения вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами при движении по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального значения;

части налога на прибыль организаций в сумме, определенной законом края о бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

штрафов за нарушение правил движения тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения;

государственной пошлины за выдачу уполномоченным органом исполнительной власти Красноярского края специального разрешения на движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального значения, участкам таких автомобильных дорог, по автомобильным дорогам местного значения, расположенным на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), при условии, что маршрут указанного транспортного средства проходит в границах Красноярского края и маршрут, часть маршрута не проходят по автомобильным дорогам федерального значения, участкам таких автомобильных дорог;

поступлений в виде субсидий, иных межбюджетных трансфертов из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального, местного значения;

безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального, местного значения;

платы по соглашениям об установлении частных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в целях строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций;

платы по соглашениям об установлении публичных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации;

платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения.

Таким образом, рядом субъектов Российской Федерации на законодательном уровне ограничены источники формирования дорожных фондов, вследствие чего у регионов отсутствуют дополнительные возможности направления бюджетных средств на осуществление дорожной деятельности.

2.2. Положения пункта 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части установления порядка формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации в основном соблюдаются.

Вместе с тем положения порядка формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда, утвержденного органами исполнительной власти отдельных субъектов Российской Федерации, не соответствуют требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, пунктом 4.1 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере не менее 5 % объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъектов Российской Федерации, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного назначения.

Вместе с тем вышеуказанные положения отсутствуют в Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Курской области, утвержденном постановлением администрации Курской области от 30 декабря 2011 года № 736-па. Также отсутствует вышеуказанное положение и в Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Республики Ингушетия, утвержденном постановлением Правительства Республики Ингушетия от 21 апреля 2012 года № 111.

3. Соблюдение установленного порядка формирования и утверждения дорожного фонда. Сравнить прогнозные и фактические поступления доходов, установленных в качестве источников формирования дорожного фонда. Установить объемы утвержденных и исполненных бюджетных ассигнований дорожного фонда на 2014-2016 годы

В 2014-2016 годах установленный порядок формирования и утверждения дорожного фонда субъектами Российской Федерации в основном соблюдался.

При этом при проведении экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2015 году 2 субъектами Российской Федерации (Республика Калмыкия и Республика Башкортостан) в нарушение пункта 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда утверждались на уровне ниже, чем прогнозируемый объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от транспортного налога.

Так, статьей 25 Закона Республики Калмыкия от 15 декабря 2014 года № 89-V-3 (в первоначальной редакции) «О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда на 2015 год утвержден в сумме 63,1 млн. рублей, что на 548,9 млн. рублей ниже прогнозного объема (первоначального) доходов от поступления в 2015 году акцизов на нефтепродукты и транспортного налога (612,0 млн. рублей).

Статьей 14 Закона Республики Башкортостан от 28 ноября 2014 года № 152-з (в первоначальной редакции) «О бюджете Республики Башкортостан на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Республики Башкортостан на 2015 год утвержден в сумме 9378,8 млн. рублей.

При этом прогнозное значение (первоначальное) поступления в 2015 году доходов от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога составило 9849,2 млн. рублей, что на 470,4 млн. рублей выше утвержденного объема республиканского дорожного фонда.

Аналогичное нарушение установлено при формировании и утверждении объемов региональных дорожных фондов на 2016 год в 5 субъектах Российской Федерации, в том числе:

- статьей 8 Закона Республики Адыгея от 18 декабря 2015 года № 482 (первоначальная редакция) «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2016 год» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Республики Адыгея на 2016 год утвержден в сумме 1010,5 млн. рублей. Вместе с тем прогнозируемый объем доходов бюджета Республики Адыгея на 2016 год от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога составляет 1259,2 млн. рублей, что на 248,7 млн. рублей превышает утвержденный объем бюджетных ассигнований регионального дорожного фонда;

- статьей 6 закона Забайкальского края от 29 декабря 2015 года № 1289-33К «О бюджете Забайкальского края на 2016 год» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Забайкальского края на 2016 год утвержден в сумме 1816,7 млн. рублей. При этом прогнозируемый объем доходов бюджета Забайкальского края на 2016 год от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога составляет 2407,0 млн. рублей, или на 590,3 млн. рублей больше утвержденного объема регионального дорожного фонда на 2016 год;

- статьей 21 Закона Республики Калмыкия от 22 декабря 2015 года № 159-V-3 «О республиканском бюджете на 2016 год» объем дорожного фонда на 2016 год утвержден в сумме 14,1 млн. рублей, что ниже прогнозируемого объема доходов на 2016 год от акцизов на нефтепродукты, транспортного налога и поступления межбюджетных трансфертов на 939,3 млн. рублей;

- статьей 14 Закона Республики Башкортостан от 27 ноября 2015 года № 289-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Республики Башкортостан на 2016 год утвержден в сумме 11158,5 млн. рублей. При этом прогнозируемый объем доходов на 2016 год от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога составляет 12676,8 млн. рублей, что на 1518,3 млн. рублей выше утвержденного объема республиканского дорожного фонда;

- статьей 17 закона Астраханской области от 28 декабря 2015 года № 99/2015-ОЗ «О бюджете Астраханской области на 2016 год» объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Астраханской области на 2016 год утвержден в сумме 1115,5 млн. рублей. При этом прогнозируемый

на 2016 год объем доходов от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога превышает утвержденный объем бюджетных ассигнований дорожного фонда на 1088,7 млн. рублей и составляет 2204,2 млн. рублей.

В целом по 5 указанным субъектам Российской Федерации в 2016 году бюджетные ассигнования региональных дорожных фондов утверждены в объеме меньшем, чем прогнозируемый объем доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и транспортного налога, а также от поступлений иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, на общую сумму 4353 млн. рублей.

В 2014-2016 годах основными источниками формирования дорожного фонда являлись: доходы от уплаты акцизов на автомобильный бензин, производимый на территории Российской Федерации; доходы от уплаты акцизов на моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей; доходы от уплаты акцизов на прямогонный бензин; доходы от уплаты акцизов на дизельное топливо (далее - акцизы на нефтепродукты); доходы от уплаты транспортного налога. При этом качество прогнозирования субъектами Российской Федерации вышеуказанных доходов было низким.

Одной из причин данной ситуации явилось то, что в 2014-2016 годах ежегодно изменялись ставки акцизов на нефтепродукты и нормативы их зачисления в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, а также нормативы распределения доходов от акцизов на нефтепродукты, производимые на территории Российской Федерации, в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Данные об установленных (планируемых) нормативах зачисления в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на нефтепродукты представлены в таблице:

(в процентах)

	2014 г.	2015 г.	2016 г. (с 1 июня)	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Федеральный бюджет	28	-	12	38,3	42,6	39,8
Бюджет субъекта Российской Федерации	72	100	88	61,7	57,4	60,2

В связи с ежегодным изменением вышеуказанных нормативов доходы федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации от уплаты акцизов на нефтепродукты сложились (предусмотрены) в объемах, представленных в таблице:

(млн. руб.)

	Исполнено			Законопроект		
	2014 г.	2015 г.	2016 г. (оценка)	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Федеральный бюджет	103499,1	-	33640,7	190439,1	224253,3	224737,0
Бюджеты субъектов Российской Федерации	266140,7	292782,0		306790,9	301967,6	339931,9

Основными источниками формирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета) в 2014-2016 годах являлись акцизы на нефтепродукты и транспортный налог, которые в ряде регионов суммарно составляли более 95 % общего объема региональных дорожных фондов.

Анализ прогнозируемых и фактически поступивших доходов в дорожные фонды субъектов Российской Федерации по информации, представленной регионами, и данным Федерального казначейства показал следующее.

В 2014 году прогнозный показатель поступления доходов, являющихся источниками формирования региональных дорожных фондов (без учета межбюджетных трансфертов), составлял в целом по всем регионам 306011,1 млн. рублей, в том числе по акцизам на нефтепродукты - 230836,9 млн. рублей, по транспортному налогу - 75174,2 млн. рублей.

Доходная часть бюджетов субъектов Российской Федерации по источникам формирования дорожных фондов исполнена в общей сумме 354665,1 млн. рублей, что на 15,9 % превысило прогнозные показатели, в том числе: по акцизам на нефтепродукты - 241481,3 млн. рублей (превышение на 4,6 %), по транспортному налогу - 113173,9 млн. рублей (превышение на 50,5 процента).

Аналогичная ситуация сложилась и в 2015 году. При прогнозируемом объеме доходов, формирующих региональные дорожные фонды (без учета межбюджетных трансфертов), в сумме 268577,6 млн. рублей, в том числе: акцизов на нефтепродукты - 180395,1 млн. рублей, транспортного налога - 88182,5 млн. рублей, фактическое поступление в бюджеты субъектов Российской Федерации составило 399975,3 млн. рублей (отклонение фактического от прогнозного показателя в отличие от 2014 года составило 49 %), в том числе: акцизов на нефтепродукты - 265012,3 млн. рублей (превышение на 46,9 %), транспортного налога - 134962,9 млн. рублей (превышение на 53 процента).

Следует отметить, что прогнозный показатель поступления доходов в региональные бюджеты от уплаты транспортного налога на 2015 год более чем на 20 % ниже фактического показателя за 2014 год.

Вместе с тем количество транспортных средств, зарегистрированных на территории Российской Федерации, ежегодно увеличивается.

Информация о прогнозных и фактических объемах доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (выборочно) представлена в таблице:

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	Исполнение бюджета по доходам	Прогнозируемые объемы	Отклонение (гр. 3 - гр. 2)
1	2	3	4
2014 г.			
Республика Хакасия	817,75	753,90	-63,85
Республика Карелия	2222,69	2015,30	-207,39
Омская область	4177,20	1047,20	-3130,00
2015 г.			
Республика Хакасия	973,56	929,40	-44,16
Республика Карелия	2341,81	2171,40	-170,41
Омская область	4677,80	1269,50	-3408,30
Томская область	2245,60	2121,60	-124,00
Курганская область	2498,60	2165,30	-333,30

В 2016 году прогнозное значение поступления доходов, формирующих региональные дорожные фонды, составляет 338064,5 млн. рублей (акцизы на нефтепродукты - 233366,0 млн. рублей, транспортный налог - 104698,5 млн. рублей). По состоянию на 1 октября 2016 года исполнение региональных бюджетов по указанным доходам составило 321754,0 млн. рублей (276799,0 млн. рублей - акцизы на нефтепродукты, 44955,0 млн. рублей - транспортный налог).

При этом по ряду субъектов в 2014-2015 годах объем фактически поступивших доходов, формирующих региональные дорожные фонды, ниже прогнозных показателей, в том числе:

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	Исполнение бюджета по доходам	Прогнозируемые объемы	Отклонение (гр. 3 - гр. 2)
1	2	3	4
2014 г.			
Республика Башкортостан	9719,6	11600,0	1880,4
Самарская область	7531,4	8210,1	678,7
Оренбургская область	4697,7	5986,7	1289,0
2015 г.			
Сахалинская область	689,6	914,3	224,7
Ленинградская область	4857,0	5354,2	497,2
Оренбургская область	5029,3	5544,5	515,2
Псковская область	2945,9	3173,4	227,5

Указанное может свидетельствовать о низком качестве прогнозирования субъектами Российской Федерации в 2014-2015 годах поступления доходов, являющихся источниками формирования региональных дорожных фондов.

В результате не обеспечивается эффективное планирование дорожной деятельности, направленное на реализацию мероприятий по обеспечению развития, модернизации, ремонта и содержания существующей сети автодорог регионального значения в целях ее сохранения и улучшения транспортно-эксплуатационного состояния.

Анализ формирования дорожных фондов ряда субъектов Российской Федерации показал следующее.

1. При формировании дорожного фонда Белгородской области на 2014 год учтены доходы от акцизов на нефтепродукты в сумме 2513,8 млн. рублей и транспортного налога в сумме 1418,7 млн. рублей, которые составляют 49,3 % и 27,8 % от общей суммы учтенных доходов при формировании областного дорожного фонда (5101,7 млн. рублей), соответственно. Иные неналоговые поступления составили 1169,2 млн. рублей (22,9 %). Согласно сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 января 2015 года объем утвержденных бюджетных ассигнований дорожного фонда Белгородской области на 2014 год составил 5128,9 млн. рублей, т.е. фактически дорожный фонд сформирован более чем на 75 % за счет поступлений от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога.

В 2015 году при формировании областного дорожного фонда (6656,1 млн. рублей) учтены поступления от акцизов на нефтепродукты в сумме 2797,4 млн. рублей (42 %), транспортного налога - в сумме 1572,9 млн. рублей (23,6 %), межбюджетных трансфертов из федерального бюджета - в сумме 757,7 млн. рублей (11,4 %) и поступлений от иных неналоговых доходов - в сумме 1528,1 (23 %) млн. рублей.

Учитывая, что на конец 2015 года бюджетные ассигнования дорожного фонда Белгородской области утверждены в сумме 6673,7 млн. рублей, в том числе 757,7 млн. рублей - межбюджетные трансферты из федерального бюджета, доли акцизов на нефтепродукты и транспортного налога в общем объеме дорожного фонда не изменились.

2. При формировании дорожного фонда Хабаровского края на 2014 год (3369,6 млн. рублей) поступления от уплаты акцизов на нефтепродукты были учтены в сумме 1865,2 млн. рублей (55,4 % общего объема дорожных фондов), транспортного налога - 1207,7 млн. рублей (35,8 %), иных неналоговых доходов - 296,7 млн. рублей (8,8 процента).

Согласно сводной бюджетной росписи за 2014 год объем бюджетных ассигнований краевого дорожного фонда по состоянию на 1 января 2015 года составил 11577,0 млн. рублей, в том числе межбюджетные трансферты из федерального бюджета - 4172,9 млн. рублей. Таким образом, с учетом поступивших в краевой дорожный фонд указанных межбюджетных трансфертов доли акцизов на нефтепродукты и транспортного налога в общем объеме дорожного фонда составили 16 % и 10,4 %, соответственно.

Следует отметить, что в качестве источника формирования краевого дорожного фонда межбюджетные трансферты из федерального бюджета установлены законом Хабаровского края от 21 декабря 2011 года № 159 «О дорожном фонде Хабаровского края» (в редакции от 11 марта 2015 года).

В 2015 году при формировании краевого дорожного фонда (7326,5 млн. рублей) учтены поступления от акцизов на нефтепродукты в сумме 2081,9 млн. рублей (28,4 %), транспортного налога - в сумме 1373,4 млн. рублей (18,7 %), межбюджетных трансфертов из федерального бюджета - в сумме 3832,7 млн. рублей (52,3 %) и поступлений от иных неналоговых доходов - в сумме 38,6 млн. рублей (0,6 процента).

По состоянию на 1 января 2016 года сводной бюджетной росписью объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Хабаровского края утвержден в сумме 7043,6 млн. рублей, в том числе межбюджетные трансферты - 2640,6 млн. рублей.

3. При формировании дорожного фонда Ульяновской области на 2014 год (2672,4 млн. рублей) учтены поступления от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога в сумме 1899,0 млн. рублей (71 % общего объема дорожного фонда) и 773,4 млн. рублей (29 %), соответственно.

Учитывая, что на 1 января 2015 года сводной бюджетной росписью бюджетные ассигнования областного дорожного фонда утверждены в объеме 2691,6 млн. рублей, доля поступления от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога существенно не изменилась.

В соответствии с законом Ульяновской области от 8 августа 2011 года № 127-ЗО «О дорожном фонде Ульяновской области» одним из источников формирования областного дорожного фонда являются субсидии, предоставляемые из федерального бюджета (в том числе Федерального дорожного фонда) в целях финансового обеспечения дорожной деятельности.

В 2015 году при формировании областного дорожного фонда (3218,8 млн. рублей) учтены поступления от акцизов на нефтепродукты в сумме 1790,3 млн. рублей (55,6 %), транспортного налога - 740,3 млн. рублей (23 %), межбюджетных трансфертов - 535,5 млн. рублей (16,6 %) и иные поступле-

ния - 152,7 млн. рублей (4,8 %). По состоянию на 1 января 2016 года бюджетные ассигнования областного дорожного фонда утверждены сводной бюджетной росписью в сумме 3405,3 млн. рублей, в том числе 535,5 млн. рублей - межбюджетные трансферты. Таким образом, доля акцизов на нефтепродукты и транспортного налога в общем объеме утвержденного дорожного фонда составляет 52,6 % и 21,7 %, соответственно.

Как было отмечено, одним из основных источников формирования дорожного фонда субъекта Российской Федерации являются доходы от уплаты транспортного налога.

Анализ нормативных правовых актов о транспортном налоге, принятых высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в части установления налоговых льгот показал следующее.

По результатам указанного анализа установлено более 60 категорий налогоплательщиков, имеющих право на соответствующие налоговые льготы.

Наибольшее количество категорий налогоплательщиков, имеющих право на льготы, приходится на Ленинградскую область (19), г. Санкт-Петербург (18), г. Москву (18) и Московскую область (15).

Отдельными регионами предоставляются льготы организациям, которые занимаются производством сельскохозяйственной продукции (Воронежская, Ленинградская, Оренбургская, Орловская, Рязанская области, республики Башкортостан, Карелия, Коми, Марий Эл, Хакасия и т.д.).

Кроме того, анализ представленных субъектами Российской Федерации данных показал, что задолженность по транспортному налогу в целом по регионам на 1 января 2014 года составила 57131,7 млн. рублей, на 1 января 2015 года - 81937,2 млн. рублей, на 1 января 2016 года - 99728,7 млн. рублей. Информация о задолженности по транспортному налогу за 2014-2015 годы в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в приложении № 1 к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Следует отметить, что задолженность по уплате транспортного налога за 2014 год составляет 8,6 % от общего объема дорожных фондов субъектов Российской Федерации 2014 года, за 2015 год - 14,4 %, за 2016 год - 12,8 процента.

Таким образом, за два года сумма доходов, недопоступившая в дорожные фонды субъектов Российской Федерации, увеличилась на 42597,0 млн. рублей, что свидетельствует о низком уровне собираемости в регионах транспортного налога, администрирование которого осуществляет Федеральная налоговая служба.

Значительный объем задолженности по уплате транспортного налога по состоянию на 1 января 2016 года отмечен в следующих регионах:

г. Москва - 21838,3 млн. рублей;
Московская область - 12539,9 млн. рублей;
г. Санкт-Петербург - 7539,9 млн. рублей;
Краснодарский край - 3554,5 млн. рублей;
Самарская область - 3051,7 млн. рублей;
Челябинская область - 2857,2 млн. рублей;
Свердловская область - 2412,7 млн. рублей.

Утвержденные и исполненные бюджетные ассигнования региональных дорожных фондов на 2014-2016 годы

Объем утвержденных бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации в 2014 году составил 664837,6 млн. рублей, в том числе межбюджетные трансферты из федерального бюджета - 55185,0 млн. рублей. По состоянию на 1 января 2015 года кассовое исполнение по средствам региональных дорожных фондов составило 580676,0 млн. рублей, или 87,3 %, в том числе межбюджетных трансфертов - 36307,7 млн. рублей (65,8 процента).

В 2015 году бюджетные ассигнования дорожных фондов составили 707753,0 млн. рублей, увеличившись по сравнению с 2014 годом на 42915,4 млн. рублей, или на 6,5 %. Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в общем объеме утвержденных ассигнований региональных дорожных фондов в 2015 году увеличился на 91853,5 млн. рублей (более чем в 2,5 раза) и составил 147038,5 млн. рублей.

Кассовое исполнение средств региональных дорожных фондов за 2015 год составило 610167,1 млн. рублей, или 86,2 %, в том числе кассовое исполнение межбюджетных трансфертов составило 120044,9 млн. рублей, или 81,6 процента.

Предусмотренные на 2016 год бюджетные ассигнования дорожных фондов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2016 года составили 791842,0 млн. рублей, из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета, предоставляемые Росавтодором, - 149052,1 млн. рублей.

Следует отметить низкий уровень кассового исполнения субъектами Российской Федерации средств дорожных фондов, которое за 9 месяцев 2016 года составило 427576,2 млн. рублей (54,0 %), в том числе межбюджетных трансфертов - 49325,3 млн. рублей (33,1 процента).

В 2014 году кассовое исполнение расходов средств дорожных фондов на уровне ниже, чем 80 % от утвержденных бюджетных назначений, отмечено в 20 субъектах, из которых в 3 регионах кассовое исполнение составило менее 60 % - Кабардино-Балкарская Республика (53,1 %), Ненецкий автономный округ (55,8 %) и Республика Крым (13,5 процента).

В 2015 году кассовое исполнение на уровне ниже 80 % отмечено в 21 субъекте, в том числе менее 60 % в 6 регионах - Республика Северная Осетия - Алания (48,3 %), Республика Крым (46,0 %), Астраханская область (57,4 %), Республика Ингушетия (57,3 %), Республика Хакасия (56,3 %) и г. Севастополь (31,3 процента).

По состоянию на 1 октября 2016 года в 23 субъектах Российской Федерации кассовое исполнение бюджетных ассигнований дорожных фондов составило менее 50 процентов.

Наряду с указанным установлено, что межбюджетные трансферты, предоставленные из федерального бюджета, регионами также осваиваются на низком уровне.

Информация о кассовом исполнении регионами межбюджетных трансфертов за 2014-2015 годы и 9 месяцев 2016 года представлена в таблице (выборочно):

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	Общий объем дорожного фонда		Кассовое исполнение			
	всего	в т.ч. МБТ	всего	%	в т.ч. МБТ	%
2014 г.						
Ростовская область	15074,2	1872,5	11010,2	73,0	36,8	2,0
Калининградская область	8412,9	3231,0	6936,0	82,4	1191,5	36,9
Орловская область	2884,8	232,2	2503,1	86,8	89,1	38,4
Смоленская область	3358,7	46,4	2939,5	87,5	0,1	0,2
Республика Тыва	923,4	289,2	762,7	82,6	28,7	9,9
Ленинградская область	8891,0	678,7	6970,5	78,4	261,3	38,5
Республика Саха (Якутия)	5594,9	188,3	4683,8	83,7	48,2	25,6
2015 г.						
Омская область	5485,2	1455,1	3766,8	68,7	718,6	49,4
Самарская область	14889,0	4515,3	11257,2	75,6	2071,9	45,9
Волгоградская область	8751,2	3598,7	5777,9	66,0	1612,3	44,8
Республика Адыгея	1175,4	225,1	995,0	84,7	83,0	36,9
Псковская область	4057,7	1271,1	2531,5	62,4	328,6	25,9
Тульская область	3724,7	690,3	3261,8	87,6	280,0	40,6
Камчатский край	4280,0	1646,9	3063,7	71,6	691,5	42,0

Субъект Российской Федерации	Общий объем дорожного фонда		Кассовое исполнение			
	всего	в т.ч. МБТ	всего	%	в т.ч. МБТ	%
Республика Северная Осетия - Алания	836,0	287,3	403,6	48,3	102,3	35,6
г. Севастополь	1132,8	191,7	354,9	31,3	87,3	45,5
Ленинградская область	10649,4	1914,4	7735,3	72,6	269,1	14,1
9 мес. 2016 г.						
Ростовская область	20106,0	4850,2	8301,3	41,3	198,3	4,1
Красноярский край	13571,0	2552,9	7617,8	56,1	174,4	6,8
Орловская область	4613,9	928,0	2309,8	50,1	125,6	13,5
Приморский край	9619,3	3379,6	2147,7	22,3	215,8	6,4
Ленинградская область	11737,8	451,5	4717,5	40,2	0	0
Московская область	65156,8	10017,1	18886,5	29,0	314,2	3,1
Республика Крым	18040,9	4500,0	4166,9	23,1	0	0

Как видно из представленных данных, по ряду регионов наряду с достаточно высоким уровнем кассового исполнения по средствам регионального дорожного фонда (свыше 80 %) наблюдается низкий уровень освоения межбюджетных трансфертов.

Так, в 2014 году кассовое исполнение дорожного фонда Ростовской области составило 73,0 %, при этом межбюджетных трансфертов освоено только 2 процента.

Аналогичная ситуация по Смоленской области и Республике Тыва. В целом по указанным регионам кассовое исполнение по средствам дорожных фондов составило 87,5 % и 82,6 %, межбюджетные трансферты освоены только на 0,2 % и 9,9 %, соответственно.

В 2015 году по представленным в таблице субъектам Российской Федерации кассовое исполнение по межбюджетным трансфертам практически в 2 раза ниже исполнения по расходам региональных дорожных фондов в целом.

В целом по всем регионам объем неиспользованных средств дорожных фондов составил за 2014 год 84161,6 млн. рублей, за 2015 год - 97585,9 млн. рублей. Кроме того, остатки средств региональных дорожных фондов за 2013 год составили 121721,1 млн. рублей.

Вместе с тем представленные регионами данные свидетельствуют о том, что в нарушение пункта 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 50 регионах при формировании дорожного фонда на 2014 год не были учтены не использованные в 2013 году средства дорожного фонда на общую сумму 106194,7 млн. рублей (учли остатки 2013 года 35 субъектов на сумму 15526,4 млн. рублей).

При формировании объема бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов на 2015 год 42 субъектами Российской Федерации не были учтены остатки средств дорожного фонда за 2014 год на общую сумму 63915,5 млн. рублей (учли остатки 2014 года 43 субъекта на сумму 20242,1 млн. рублей). Аналогичная ситуация в 2016 году - не использованные в 2015 году средства дорожных фондов не учтены при формировании дорожных фондов на 2016 год на общую сумму 76717,0 млн. рублей (учли 32 субъекта на сумму 20868,9 млн. рублей).

Вышеизложенное подтверждается результатами проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий в Воронежской, Калужской и Саратовской областях.

Так, в нарушение указанной нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации министерством финансов Саратовской области бюджетные ассигнования, не использованные в 2014-2015 годах, в общей сумме 1990,9 млн. рублей не были направлены на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда Саратовской области в 2015, 2016 годах.

Департаментом финансов Воронежской области бюджетные ассигнования, не использованные в 2014-2015 годах, в общей сумме 849,1 млн. рублей не были направлены на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда Воронежской области в 2015, 2016 годах.

Минфином Калужской области бюджетные ассигнования, не использованные в 2013-2015 годах, в общей сумме 2549,1 млн. рублей не были направлены на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда Калужской области в 2014-2016 годах.

Таким образом, ежегодно в региональные дорожные фонды не поступают значительные средства, которые могли быть направлены на строительство новых автомобильных дорог, а также ремонт и содержание действующей дорожной сети, и это при том, что в среднем по стране не соответствует нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию более 50 % автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения.

4. Фактическое распределение бюджетных ассигнований дорожных фондов в 2014-2016 годах по направлениям дорожной деятельности (содержание, ремонт, капитальный ремонт, строительство и реконструкция)

Общий объем утвержденных бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации в 2014 году составил 664837,6 млн. рублей, в том числе на строительство, реконструкцию, капитальный ре-

монт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального значения - 515514,8 млн. рублей, из которых:

- на строительство и реконструкцию - 278924,1 млн. рублей;

- на капитальный ремонт, ремонт и содержание - 236590,7 млн. рублей.

Фактически субъектами Российской Федерации в 2014 году использованы бюджетные ассигнования дорожных фондов на сумму 580676,0 млн. рублей, в том числе на указанные цели - 426833,8 млн. рублей, из которых:

- на строительство и реконструкцию - 215590,5 млн. рублей;

- на капитальный ремонт, ремонт и содержание - 211243,3 млн. рублей, из них: капитальный ремонт - 20713,6 млн. рублей, ремонт - 74933,1 млн. рублей, содержание - 115596,6 млн. рублей.

В 2015 году объем бюджетных ассигнований дорожных фондов составил 707753,0 млн. рублей, кассовое исполнение - 610167,1 млн. рублей.

В прошедшем году на работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог регионального значения было предусмотрено 585349,8 млн. рублей, в том числе:

- на строительство и реконструкцию - 343824,6 млн. рублей;

- на капитальный ремонт - 24110,5 млн. рублей;

- на ремонт и содержание - 214343,6 млн. рублей.

Фактически в 2015 году на указанные цели было израсходовано 483809,7 млн. рублей, из которых:

- на строительство и реконструкцию - 269283,3 млн. рублей;

- на капитальный ремонт - 16662,2 млн. рублей;

- на ремонт - 69933,5 млн. рублей.

- на содержание - 123957,1 млн. рублей.

Из приведенных данных следует, что в субъектах Российской Федерации в 2014-2015 годах кассовое исполнение указанных расходов составило 82,7 и 82,8 %, соответственно, что в основном обусловлено невыполнением подрядными организациями договорных обязательств, поздним принятием государственными заказчиками выполненных работ.

Анализ представленной субъектами Российской Федерации информации показал, что в 2014 году финансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог не осуществляли 3 региона - Мурманская область, Республика Калмыкия и Республика Крым. Также 19 субъектами не финансировались работы по проведению капитального ремонта.

В 2015 году финансирование работ по строительству и реконструкции автомобильных дорог осуществлялось за счет средств дорожных фондов

всеми субъектами без исключения. Расходы на капитальный ремонт автомобильных дорог не производили 16 субъектов Российской Федерации.

Представленные данные свидетельствуют о том, что на региональном уровне приоритетным направлением в дорожной деятельности (за исключением содержания) являются строительство новых и реконструкция существующих автомобильных дорог.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих направления использования средств регионального дорожного фонда, показал, что средства дорожного фонда используются, в том числе, на уплату налога на имущество организаций в отношении дорог общего пользования, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, в 2015 году в 31 субъекте, в 2016 году - в 33 субъектах, в том числе:

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	2015 г.	2016 г. (план)
Белгородская область	516,132	672,0
Брянская область	200,532	213,22
Воронежская область	138,852	250,0
Ивановская область	118,439	135,0
Костромская область	72,612	66,79
Липецкая область	229,855	266,447
Орловская область	-	123,518
Смоленская область	154,702	150,0
Тамбовская область	70,96	105,7
Тверская область	122,746	155,497
Тульская область	233,279	280,0
Республика Карелия	164,0	180,0
Вологодская область	798,059	892,367
Калининградская область	278,0	194,0
Новгородская область	127,173	141,087
Республика Адыгея	40,195	43,242
Астраханская область	194,73	155,725
Республика Дагестан	594,48	381,074
Кабардино-Балкарская Республика	240,0	44,634
Карачаево-Черкесская Республика	44,72	71,034
Республика Марий Эл	124,82	135,937
Республика Мордовия	297,996	308,093
Пензенская область	204,34	200,0

Субъект Российской Федерации	2015 г.	2016 г. (план)
Ульяновская область	334,0	457,773
Курганская область	110,697	17,914
Свердловская область	962,236	1290,0
Республика Бурятия	364,776	223,643
Алтайский край	456,639	480,0
Забайкальский край	165,29	166,058
Омская область	315,547	365,059
Амурская область	322,991	370,115
Сахалинская область	-	261,336
Чукотский автономный округ	118,1	120,943
Итого	8116,906	8918,208

В целом по Российской Федерации за счет средств региональных дорожных фондов произведена оплата налога на имущество организаций в отношении дорог общего пользования в 2015 году в сумме 8116,9 млн. рублей, плановый показатель 2016 года составляет 8918,2 млн. рублей.

Вместе с тем в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 257-ФЗ к дорожной деятельности относится деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

При этом под содержанием автомобильной дороги понимается комплекс работ по поддержанию надлежащего технического состояния автомобильной дороги, оценке ее технического состояния, а также по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

Исходя из положений Федерального закона № 257-ФЗ, расходы на уплату налога на имущество организаций в отношении дорог общего пользования не относятся к расходам на дорожную деятельность.

Согласно положениям пункта 3 статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации установление налоговых льгот плательщикам региональных налогов, к которым относится и налог на имущество организаций, основания, порядок и условия их применения относится к полномочиям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, на основании пункта 3 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе в законе субъекта Российской Федерации о налогах установить льготы, освобождающие учреждения субъекта Российской Федерации, осуществляющие дея-

тельность в сфере дорожного хозяйства, от уплаты налога на имущество организаций в отношении автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

Однако вышеуказанные регионы данным правом не воспользовались, что привело к расходам дорожных фондов в виде оплаты налога на имущество организаций, не относящимся к дорожной деятельности.

Кроме того, при проверке Воронежской области было установлено, что в 2014 году и в I квартале 2016 года в соответствии с законами об областном бюджете на указанные годы средства областного дорожного фонда направлялись на предоставление субсидий местным бюджетам для погашения задолженности по ранее выданным из дорожного фонда бюджетным кредитам на проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов, в сумме 344,8 млн. рублей и 567,7 млн. рублей, соответственно.

При этом в соответствии с законодательством Воронежской области средства от возврата кредитов, а также поступление процентов по кредитам источниками формирования дорожного фонда не являются.

Таким образом, в 2014 году и I квартале 2016 года перечисление в областной бюджет (общая часть) средств от погашения кредитов, выданных ранее из регионального дорожного фонда, и на погашение которых из регионального дорожного фонда предоставлены субсидии, фактически привело к уменьшению объема дорожного фонда Воронежской области на общую сумму 912,5 млн. рублей.

**5. Провести анализ наличия утвержденных нормативов
финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание
автомобильных дорог регионального (межмуниципального) значения
и правил расчета размера ассигнований бюджета субъекта
Российской Федерации на указанные цели.**

Размеры нормативных затрат на 2014-2016 годы

В соответствии с частью 2 статьи 33 Федерального закона № 257-ФЗ формирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения осуществляется в соответствии с правилами расчета размера ассигнований

бюджета субъекта Российской Федерации на указанные цели на основании соответствующих нормативов финансовых затрат.

Указанные нормативы финансовых затрат утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен сравнительный анализ утвержденных нормативов финансовых затрат субъектов Российской Федерации:

(тыс. руб.)

Субъект Российской Федерации	В ценах соответствующего года	Категория дороги	Стоимость содержания 1 км	Стоимость капитального ремонта 1 км	Стоимость ремонта 1 км
Центральный федеральный округ					
Белгородская область	2012 г.	V	346,0	10387,0	3284,0
Курская область	2011 г.	V	646,0	12286,0	9885,0
Брянская область	2013 г.	V	105,2	10670,7	4193,8
Калужская область	2008 г.	V	591,8	9335,0	2953,9
Владимирская область	2008 г.	V	600,0	12460,0	4598,0
Рязанская область	2008 г.	V	262,0	6497,0	1512,0
Ивановская область	2008 г.	V	326,0	9335,0	2954,0
Северо-Западный федеральный округ					
Архангельская область	2009 г.	V	592,0	9534,0	3017,0
Ленинградская область	2009 г.	V	296,3	9181,0 (в ценах 2007 г.)	2905,0 (в ценах 2007 г.)
Южный федеральный округ					
Волгоградская область	2007 г.	V	493,0	8237,0	2606,0
Республика Калмыкия	2007 г.	V	695,0	8580,0	2715,0
Северо-Кавказский федеральный округ					
Кабардино-Балкарская Республика	2007 г.	V	493,0	8132,0	2606,4
Карачаево-Черкесская Республика	2007 г.	V	695,0	8580,0	2715,0
Республика Северная Осетия - Алания	2008 г.	V	184,8	8962,0	2836,0
Приволжский федеральный округ					
Республика Башкортостан	2016 г.	V	178,0	16200,0	6359,0
Чувашская Республика	2016 г.	V	731,0	11849,0	3545,0
Сибирский федеральный округ					
Республика Алтай	2008 г.	V	507,0	9428,0	2983,0
Алтайский край	2008 г.	V	506,6	9428,4	2983,5
Кемеровская область	2008 г.	V	695,0	8580,0	2715,0

Субъект Российской Федерации	В ценах соответствующего года	Категория дороги	Стоимость содержания 1 км	Стоимость капитального ремонта 1 км	Стоимость ремонта 1 км
Дальневосточный федеральный округ					
Амурская область	2008 г.	V	321,0	8242,0	2634,0
Еврейская автономная область	2008 г.	V	180,7	9089,7	2806,1

Как видно из приведенной таблицы, субъектами Российской Федерации, находящимися в одном федеральном округе и в большинстве случаев имеющими общие границы, утверждены значения нормативных затрат, которые значительно отличаются друг от друга.

Так, Белгородской областью, граничащей с Курской областью, утверждены затраты на содержание 1 км автомобильных дорог V категории в ценах 2012 года в сумме 346,0 тыс. рублей. Вместе с тем Курской областью нормативное содержание 1 км автомобильной дороги V категории установлено в ценах 2011 года в размере 646,0 тыс. рублей, или на 53,4 % выше, чем Белгородской областью.

Следует отметить, что Брянской областью в ценах 2013 года нормативное содержание установлено в объеме 105,2 тыс. рублей. В то же время Калужской областью, имеющей общие границы с Брянской областью, установлены нормативные затраты на содержание 1 км автодорог в сумме 591,8 тыс. рублей, при этом в ценах 2008 года.

Владимирской областью, граничащей с Ивановской и Рязанской областями, установлены нормативы затрат на содержание 1 км автомобильных дорог V категории в размере 600,0 тыс. рублей (в ценах 2008 года). Вместе с тем в Ивановской и Рязанской областях также в ценах 2008 года нормативные затраты составляют 326,0 тыс. рублей и 262,0 тыс. рублей, соответственно. Кроме того, нормативные затраты стоимости капитального ремонта 1 км автомобильных дорог V категории во Владимирской области составляют 12460,0 тыс. рублей в ценах 2008 года и являются одними из самых высоких нормативов в Центральном федеральном округе.

При этом нормативные затраты на капитальный ремонт автомобильной дороги V категории федерального значения, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета» (далее - Постановление № 539), составляют 8580,0 тыс. рублей в ценах 2007 года.

Анализ нормативной стоимости содержания 1 км автомобильных дорог V категории в ценах соответствующих лет субъектами Российской Федера-

ции (имеющими общую границу) в Северо-Западном, Южном, Северо-Кавказском, Приволжском и Дальневосточном федеральных округах показал аналогичную ситуацию:

Архангельская область - стоимость 592,0 тыс. рублей, или в 2 раза выше, чем аналогичный показатель, установленный Ленинградской областью (296,3 тыс. рублей);

Республика Калмыкия - 695,0 тыс. рублей, или в 1,4 раза выше показателя Волгоградской области (493,0 тыс. рублей);

Карачаево-Черкесская Республика - 695,0 тыс. рублей, или выше в 3,8 и 1,4 раза аналогичного показателя Республики Северная Осетия - Алания и Кабардино-Балкарской Республики, соответственно (184,8 тыс. рублей и 493,0 тыс. рублей);

Чувашская Республика - 731,0 тыс. рублей, превышение в 4,1 раза показателя Республики Башкортостан (178,0 тыс. рублей);

Амурская область - 321,0 тыс. рублей, или в 1,8 раза выше установленного норматива Еврейской автономной области (180,7 тыс. рублей).

Несмотря на требования частей 2, 3 статьи 33 Федерального закона № 257-ФЗ, шестью субъектами Российской Федерации (республики Карелия, Коми и Татарстан, Калининградская, Самарская и Челябинская области) до настоящего времени не утверждены нормативы денежных затрат на содержание, капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Большинством субъектов Российской Федерации утвержден поэтапный план по переходу на финансирование автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по установленным на их капитальный ремонт, ремонт и содержание нормативам финансовых затрат (исключение составляют 22 субъекта Российской Федерации, в том числе Ульяновская, Тульская, Омская, Псковская области, а также республики Калмыкия, Дагестан, Адыгея).

Правилами расчета денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения при определении размера ассигнований из федерального бюджета, предусматриваемых на эти цели, утвержденными Постановлением № 539, определены нормативные межремонтные сроки по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог федерального значения в зависимости от их категории.

В утвержденных нормативах финансовых затрат большинства субъектов Российской Федерации определены межремонтные сроки по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог регионального или

межмуниципального значения. Однако Брянской, Калужской, Курганской, Ростовской областями, а также Забайкальским и Красноярским краями указанные межремонтные сроки не утверждены.

В соответствии с Постановлением № 539 нормативные затраты на содержание 1 км автомобильной дороги V категории федерального значения составляют 695,0 тыс. рублей (в ценах 2007 года).

Как показал анализ, Республикой Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республикой, Новгородской и Кемеровской областями утверждены нормативные затраты на содержание 1 км автомобильной дороги V категории (в ценах 2008 года) в размере 695,0 тыс. рублей, т.е. по нормативу федерального значения, как это рекомендовано Постановлением № 539.

Следует отметить, что в Чукотском автономном округе нормативные затраты на содержание 1 км автомобильной дороги V категории утверждены в размере 709,0 тыс. рублей (в ценах 2008 года).

Вместе с тем сравнительный анализ фактических и нормативных затрат на содержание 1 км автодороги показал следующее:

Карачаево-Черкесская Республика: в 2014 году фактические затраты составили 38,7 тыс. рублей, по нормативу - 826,4 тыс. рублей; в 2015 году - 22,9 тыс. рублей, по нормативу - 871,9 тыс. рублей;

Кемеровская область: фактические затраты в 2014 году - 143,8 тыс. рублей, по нормативу - 776,2 тыс. рублей; в 2015 году - 154,0 тыс. рублей, по нормативу - 818,9 тыс. рублей;

Республика Калмыкия: в 2014 году - 22,9 тыс. рублей, по нормативу - 826,0 тыс. рублей; 2015 год - 22,8 тыс. рублей, по нормативу - 859,6 тыс. рублей.

Таким образом, субъектами Российской Федерации утверждены нормативные затраты без фактического анализа возможности их применения.

Большинством субъектов Российской Федерации установлено, что стопроцентное финансирование дорожной деятельности по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог в соответствии с утвержденными нормативами финансовых затрат будет осуществлено в период 2018-2030 годов.

Постановлениями высших органов исполнительной власти 40 субъектов Российской Федерации, утвердивших указанные нормативные затраты, определено, что финансирование дорожной деятельности должно осуществляться, исходя из стопроцентной нормативной потребности к 2016 году.

Вместе с тем, как показал анализ, указанная норма большинством субъектов Российской Федерации не выполняется:

в Мурманской области нормативное содержание 1 км автомобильной дороги III категории в 2015 году составляло 919,4 тыс. рублей, фактическое - 713,6 тыс. рублей;

в Республике Алтай нормативное содержание автодороги III категории в 2015 году - 897,9 тыс. рублей, фактическое - 150,3 тыс. рублей;

в Саратовской области нормативное содержание автодороги II категории в 2015 году - 1080,2 тыс. рублей, фактическое - 347,2 тыс. рублей;

в Томской области нормативное содержание автодороги II категории в 2015 году - 2423,4 тыс. рублей, фактическое - 1243,3 тыс. рублей;

в Ивановской области нормативное содержание автодороги IV категории в 2015 году - 587,6 тыс. рублей, фактическое - 368,8 тыс. рублей.

Сравнительный анализ показал, что объем фактических расходов на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, осуществляемых за счет средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации, существенно ниже аналогичных расходов, рассчитанных в соответствии с утвержденными нормативами финансовых затрат.

В 2014-2015 годах фактические расходы 43 субъектов Российской Федерации на содержание региональной сети автомобильных дорог составляли менее 50 % объема, рассчитанного исходя из нормативных затрат. По ряду регионов данный показатель составляет менее 30 %, например:

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	2014 г.			2015 г		
	норматив	факт	%	норматив	факт	%
Чувашская Республика	1369,6	296,1	21,6	1481,5	317,3	21,4
Ставропольский край	3853,8	958,7	24,9	4090,3	1089,5	26,6
Новосибирская область	10532,7	2467,7	23,4	11470,1	2417,2	21,1
Иркутская область	11365,7	1654,8	14,6	12775,8	1971,4	15,4
Курганская область	8401,6	461,1	5,5	8796,4	518,1	5,9
Республика Бурятия	2939,1	346,0	11,8	3093,4	408,0	13,2
Республика Алтай	2312,9	361,9	15,6	2430,7	406,9	16,7
Омская область	8043,8	881,9	11,0	8398,2	1024,7	12,2
Архангельская область	7100,5	1749,3	24,6	7237,6	1767,8	24,4

Представленные данные свидетельствуют о том, что в целом положительная динамика в финансировании субъектами Российской Федерации расходов на содержание автомобильных дорог по установленным нормати-

вам не наблюдается. Из года в год финансирование указанных расходов осуществляется не по установленным нормативам, а из расчета предусмотренного в региональном бюджете объема финансирования данных работ.

Вместе с тем в некоторых регионах (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Сахалинская, Тюменская, Воронежская, Ивановская области, Пермский край) фактические расходы на содержание региональной сети автомобильных дорог в 2014-2016 годах составляют более 50 % от нормативной потребности.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре данный показатель за 2014 год составляет 74,7 %, в Тюменской области - 71,2 %, в Воронежской области - 84,8 процента.

Таким образом, на сегодняшний день можно прогнозировать, что практически во всех регионах России финансирование расходов на содержание автомобильных дорог в соответствии с утвержденными нормативами затрат в ближайшие годы обеспечено не будет.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия также проведен сравнительный анализ (выборочно) стоимости содержания 1 км автомобильных дорог, рассчитанной в соответствии с нормативами финансовых затрат на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения, и фактической стоимости (по заключенным государственным контрактам) по субъектам Российской Федерации, расположенным в одном и том же федеральном округе.

Данные представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Категория дороги	2014 г.		2015 г.	
	приведенный* норматив	факт	приведенный норматив	факт
Центральный федеральный округ				
Воронежская область				
I	392,90	332,98	426,77	351,30
II	247,74	209,96	269,09	221,51
III	220,64	186,99	239,66	197,28
IV	203,22	172,23	220,74	181,71
V	193,55	164,03	210,23	173,05
Калужская область				
I	1013,06	391,456	1369,29	415,726
II	638,78	391,456	863,39	415,726
III	568,91	335,949	768,96	356,777
IV	524,00	258,372	708,25	274,391
V	499,04	202,068	674,53	214,596

Категория дороги	2014 г.		2015 г.	
	приведенный* норматив	факт	приведенный норматив	факт
Уральский федеральный округ				
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра				
I	2403,3	3726,7	2526,4	3921,0
II	1046,2	1213,5	1097,5	1279,1
III	987,6	667,3	1035,8	707,4
IV	869,1	486,5	911,8	513,1
V	552,7	145,4	579,8	152,5
Свердловская область				
I	1208,3	872,5	1322,5	994,7
II	761,9	555,0	833,9	686,1
III	678,6	345,2	742,7	366,2
IV	625,0	229,8	684,1	239,3
V	595,2	146,5	651,5	187,6
Южный федеральный округ				
Ставропольский край				
I	1636,9	223,6	1735,1	253,9
II	1032,2	223,6	1094,1	253,9
III	919,3	223,6	974,4	253,9
IV	846,7	223,6	897,5	253,9
V	806,4	223,6	854,7	253,9
Чеченская Республика				
I	1955,4	155,4	2076,6	161,7
II	1233,0	155,4	1309,4	161,7
III	1098,1	155,4	1166,2	161,7
IV	1011,4	155,4	1074,1	161,7
V	963,3	155,4	1023,0	161,7
Дальневосточный федеральный округ				
Сахалинская область				
I	дороги I категории отсутствуют			
II	1475,8	1050,8	1579,1	1170,1
III	1314,4	935,8	1406,4	1042,1
IV	1210,6	861,9	1295,4	959,8
V	1152,9	820,9	1233,7	914,1
Хабаровский край				
I	дороги I категории отсутствуют			
II	965,1	870,7	1027,9	930,7
III	859,6	503,1	915,4	498,5
IV	791,7	283,4	843,2	282,3
V	754,0	226,5	803,0	224,9

* Приведенный норматив - утвержденный норматив финансовых затрат на содержание автомобильных дорог, приведенный по соответствующей категории дорог в цены соответствующих лет.

Как видно из приведенной таблицы, нормативная и фактическая стоимость содержания автомобильных дорог субъектов Российской Федерации (по всем техническим категориям), находящихся в одном федеральном округе, существенно отличаются.

Так, в Центральном федеральном округе нормативная стоимость содержания 1 км автомобильной дороги (по всем категориям) в Калужской области в 2014 году превышает данный показатель Воронежской области в 2,6 раза, в 2015 году - в 3,2 раза. Превышение фактической стоимости содержания 1 км автомобильных дорог в Калужской области превышает данный показатель Воронежской области в зависимости от категории автомобильной дороги от 1,2 до 2 раз.

Аналогичная ситуация сложилась в Уральском (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Свердловская область), Южном (Ставропольский край, Чеченская Республика) и Дальневосточном (Сахалинская область, Хабаровский край) федеральных округах.

Кроме того, анализ нормативной базы субъектов Российской Федерации показал, что во всех регионах нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального значения и правила их расчета установлены только для автомобильных дорог, отнесенных к одной из пяти категорий.

Таким образом, при расчете размера ассигнований региональных бюджетов на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального значения на очередной финансовый год и плановый период затраты, необходимые на капитальный ремонт, ремонт и содержание некатегорируемых автомобильных дорог, не учитываются, т.е. расходы на указанные дороги должны осуществляться за счет средств, предусмотренных на автодороги I-V категорий.

Оценить сметные нормы и единичные расценки, применяемые при осуществлении дорожной деятельности

По результатам проведенных в субъектах Российской Федерации контрольных мероприятий установлено, что в 2014-2016 годах формирование сметной стоимости работ по объектам дорожно-транспортной инфраструктуры осуществлялось согласно Методике определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации, утвержденной постановлением Госстроя России от 5 марта 2004 года № 15/1 (далее - МДС 81-35.2004), базисно-индексным методом с применением как федеральных, так и территориальных сметных нормативов.

Согласно приказу Госстроя России от 4 декабря 2012 года № 75/ГС «Об утверждении порядка разработки сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета» установлена возможность разработки федеральными органами исполнительной власти либо высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, юридическими или физическими лицами проектов сметных нормативов в соответствии с действующими нормативными и методическими документами, внесенными в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета.

Территориальные сметные нормативы Саратовской области (ТЕР-2001) утверждены постановлением правительства Саратовской области от 30 июля 2010 года № 351-П и внесены в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета в соответствии с письмом Минрегиона России от 23 августа 2010 года № 30715-ИП/08.

Территориальные сметные нормативы Ярославской области (ТЕР-2001) утверждены постановлениями правительства Ярославской области от 12 марта 2010 года № 150-п и от 26 мая 2010 года № 326-п и внесены в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащих применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета в соответствии с письмами Минрегиона России от 24 июня 2010 года № 25112-ИП/08 и от 6 июля 2010 года № 6321-ИП/08, соответственно.

Сравнительный анализ федеральных и территориальных единичных расценок, сметных цен на материалы, изделия и конструкции, применяемые в строительстве, а также индексов изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ в Саратовской и Ярославской областях показал, что в основном территориальные единичные расценки в указанных регионах превышают федеральные единичные расценки.

Так, в ходе проверки проведен пересчет локальной сметы на ремонт автомобильной дороги Ярославль - Рыбинск, км 21+0,43 - 22+866 в Яро-

славском муниципальном районе Ярославской области из нормативной базы ТЕР-2001 в базу ФЕР-2001.

Начальная максимальная цена контракта по ремонту указанного участка дороги составила 16,8 млн. рублей.

В результате пересчета локальной сметы по базе ФЕР-2001 и применения соответствующего индекса изменения сметной стоимости строительно-монтажных и пусконаладочных работ начальная максимальная цена контракта составила 15,8 млн. рублей, что на 1,0 млн. рублей меньше начальной максимальной цены, определенной с применением территориальных единичных расценок.

В результате аналогичного пересчета локальной сметы на ремонт участка автомобильной дороги в Саратовской области по базе ФЕР-2001 установлено, что начальная максимальная цена контракта составила 22,4 млн. рублей, что на 7,8 млн. рублей меньше начальной максимальной цены, определенной с применением территориальных единичных расценок (30,2 млн. рублей).

По цели № 2

**Провести анализ результативности использования
в 2014 и в 2015 годах бюджетных ассигнований дорожного фонда
(изменение протяженности автомобильных дорог,
соответствующих нормативным требованиям к транспортно-
эксплуатационным показателям на 1 января 2015 года
и на 1 января 2016 года; протяженность автомобильных дорог,
завершенных капитальным ремонтом и ремонтом;
количество введенных в эксплуатацию новых автомобильных дорог**

В 2014 году субъектами Российской Федерации после строительства и реконструкции введено в эксплуатацию 1334,7 км автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения. При этом плановые значения по вводу автомобильных дорог после строительства и реконструкции, установленные региональными программами, составляют 1517,9 километра.

Следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации региональными программами по развитию транспортной системы и дорожного хозяйства плановые значения по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог завершенных строительством и реконструкцией на 2014-2016 годы не установлены (Республика Коми, Ханты-Мансийский автоном-

ный округ - Югра, Иркутская область, Республика Тыва, Республика Алтай, Амурская область, Брянская область, Кемеровская область).

Таким образом, при установленном плане на 2014 год в целом по всем регионам 1517,9 км фактически данный показатель достигнут на уровне 1111,5 километра.

Завершены капитальным ремонтом 597,5 км автомобильных дорог, отремонтировано 7180,6 километра.

В 2014 году ввод в эксплуатацию вновь построенных автомобильных дорог был осуществлен только 42 субъектами Российской Федерации, из которых 6 регионами введены в эксплуатацию участки автомобильных дорог протяженностью менее 1 км (Республика Марий Эл, Приморский край, Ивановская, Тверская, Псковская и Омская области).

Следует отметить, что в 2014 году в 19 субъектах автомобильные дороги не вводились в эксплуатацию как после строительства, так и после реконструкции, в том числе:

(км)		
Субъект Российской Федерации	План строительства и реконструкции	Факт строительства и реконструкции
Чувашская Республика	0	0
Иркутская область	0	0
Республика Калмыкия	9,9	0
Кировская область	0	0
Саратовская область	2,07	0
Смоленская область	0	0
Краснодарский край	0	0
Тюменская область	4,941	0
Красноярский край	0	0
Орловская область	0	0
Пензенская область	3,7	0
Республика Алтай	0	0
Кабардино-Балкарская Республика	0	0
Пермский край	4,046	0
Кемеровская область	0	0
Липецкая область	10,1	0
Мурманская область	0	0
Ненецкий автономный округ	0	0
г. Севастополь	5,9	0

Кроме того, в 2014 году в Республике Калмыкия, Республике Алтай, Краснодарском крае, Орловской области, Ненецком автономном округе

и г. Севастополе наряду с отсутствием ввода в эксплуатацию построенных или реконструированных автомобильных дорог также не введен ни один километр автомобильной дороги, на котором произведен капитальный ремонт или ремонт.

Как следствие, в Орловской области доля региональных дорог, не отвечающих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, за 2014 год увеличилась на 0,5 %, в Республике Алтай - на 2,4 процента.

При этом согласно статистическим отчетам по формам № 1-ДГ и № 2-ДГ доля автодорог, не соответствующих нормативным требованиям, в общей протяженности региональной сети в Ненецком автономном округе за 2014 год не увеличилась и по состоянию на 1 января 2015 года составила 93,4 %, а в Республике Калмыкия и Краснодарском крае уменьшилась на 3,2 % и 0,4 % и составила 93,6 % и 33,4 %, соответственно.

Необходимо отметить, что увеличение протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, может быть достигнуто только путем строительства новых автодорог либо их реконструкцией, капитальным ремонтом или ремонтом существующей дорожной сети.

Вышеуказанное может свидетельствовать о некорректности отраженных субъектами Российской Федерации в форме статистического наблюдения № 1-ДГ сведений об автомобильных дорогах, не отвечающих нормативным требованиям, что влечет искажение данных в целом по Российской Федерации.

Наибольшие доли протяженности введенных в эксплуатацию автомобильных дорог после строительства и реконструкции в 2014 году приходятся на следующие регионы:

г. Москва - 89,9 км (предусмотрено региональной программой 166,7 км);

Чеченская Республика - 51,3 км (предусмотрено региональной программой 15,6 км);

Алтайский край - 54,757 км (предусмотрено региональной программой 65,3 км);

Камчатский край - 42,027 км (предусмотрено региональной программой 42,03 км);

Хабаровский край - 121,2 км (предусмотрено региональной программой 121,2 км).

Наибольшие доли протяженности введенных в эксплуатацию автомобильных дорог после капитального ремонта в 2014 году приходятся на следующие регионы:

Ростовская область - 86,2 км, или 14,4 %;
 Республика Коми - 73,6 км, или 12,3 %;
 Пермский край - 48,4 км, или 8,1 процента.

Наибольшие доли протяженности введенных в эксплуатацию автомобильных дорог после ремонта в 2014 году приходятся на следующие регионы:

Московская область - 830,6 км, или 11,6 %;
 Курская область - 443,0 км, или 6,2 %;
 Ставропольский край - 434,8 км, или 6,1 %;
 Оренбургская область - 372,1 км, или 5,2 процента.

В 2015 году показатель по вводу законченных строительством и реконструкцией автомобильных дорог в целом по регионам составил 1862,5 км при плановом значении 1477,2 километра.

Без учета субъектов Российской Федерации, региональными программами по развитию транспортной системы и дорожного хозяйства которых плановые значения по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог завершаемых строительством и реконструкцией на 2014-2016 годы не устанавливались, в целом по всем регионам фактический ввод автомобильных дорог после строительства и реконструкции составил 1553,7 километра.

В 2015 году снизились показатели по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог после капитального ремонта и ремонта на 118,6 км и 768,2 км, соответственно.

В 2015 году ввод в эксплуатацию вновь построенных автомобильных дорог был осуществлен 51 субъектом Российской Федерации.

В 16 субъектах Российской Федерации автомобильные дороги после строительства и реконструкции не вводились, из них 3 региона (Республика Крым (план - 0 км), г. Севастополь (план - 5,9 км) и Ненецкий автономный округ (план - 0 км) также не ввели в эксплуатацию автомобильные дороги после проведения на них капитального ремонта или ремонта, в том числе:

(км)

Субъект Российской Федерации	План строительства и реконструкции	Факт строительства и реконструкции
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	0	0
Чувашская Республика	0	0
Чукотский автономный округ	0	0
Республика Адыгея	0	0
Республика Бурятия	0	0
Приморский край	7,7	0
Псковская область	0,852	0

Субъект Российской Федерации	План строительства и реконструкции	Факт строительства и реконструкции
Кировская область	0	0
Тюменская область	4,693	0
Орловская область	0	0
Омская область	33,2	0
Республика Крым	0	0
Ленинградская область	6,844	0
Мурманская область	0	0
Ненецкий автономный округ	0	0
г. Севастополь	5,9	0

В Ненецком автономном округе доля региональных дорог, не отвечающих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, по состоянию на 1 января 2016 года составила 93,4 % (на уровне предыдущего периода), в Республике Крым и г. Севастополе увеличилась на 0,3 % и 8,9 % и составила 80,3 % и 57,5 %, соответственно.

Информация о плановых и фактических показателях ввода в эксплуатацию автомобильных дорог после строительства и реконструкции за период 2014-2016 годов в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в таблице:

(км)

Субъект Российской Федерации	2014 г.		2015 г.		2016 .	
	план	факт	план	факт	план	факт
Ульяновская область	5,260	4,760	0,682	0,654	0,000	0,000
Ямало-Ненецкий автономный округ	20,000	33,455	27,000	10,000	0,000	10,000
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	не установлен	0,000	не установлен	0,000	не установлен	10,660
Воронежская область	11,000	3,205	11,000	14,739	11,000	2,608
Тверская область	1,000	0,870	5,510	2,060	7,970	5,465
Сахалинская область	50,800	54,990	19,817	35,550	77,400	0,000
Вологодская область	8,320	18,070	10,100	6,170	0,000	0,000
Калужская область	5,070	2,014	5,070	5,072	65,700	1,440
Чувашская Республика	0,000	0,000	0,000	0,000	1,100	0,000
Калининградская область	0,000	13,800	15,100	17,610	0,000	0,000
Ставропольский край	33,720	22,045	29,600	37,253	37,780	0,000
Новгородская область	6,950	7,110	19,400	9,490	0,000	1,813
Чукотский автономный округ	23,200	23,200	0,000	0,000	39,820	0,000

Субъект Российской Федерации	2014 г.		2015 г.		2016 .	
	план	факт	план	факт	план	факт
Новосибирская область	38,300	38,282	12,400	26,319	51,400	5,200
Республика Коми	не установлен	21,820	не установлен	6,775	не установлен	0,000
Республика Ингушетия	1,000	11,400	0,000	18,700	12,700	0,000
Свердловская область	30,300	24,021	16,500	28,168	15,200	0,797
Самарская область	23,000	0,000	1,100	11,440	3,000	2,390
Иркутская область	не установлен	0,000	не установлен	57,509	не установлен	0,000
Курганская область	38,200	29,558	29,700	29,645	39,000	0,000
Республика Адыгея	3,600	3,600	0,000	0,000	5,650	0,000
Оренбургская область	53,670	53,700	32,060	34,400	32,660	0,000
Удмуртская Республика	19,000	5,424	25,000	62,608	40,800	0,000
Республика Татарстан	не установлен	63,526	не установлен	147,333	с 12.15	91,699
Карачаево-Черкесская Республика	21,200	21,200	19,400	19,940	0,650	0,100
Ростовская область	22,100	7,940	25,200	65,780	0,000	5,300
Республика Бурятия	18,900	16,420	0,000	0,000	не установлен	0,000
Республика Калмыкия	9,900	0,000	0,000	3,926	3,500	0,000
Еврейская автономная область	0,800	0,800	2,000	3,200	6,100	7,960
Чеченская Республика	15,600	51,300	12,200	53,100	10,800	6,800
Республика Башкортостан	не установлен	20,200	79,900	79,091	34,180	0,000
Приморский край	22,300	22,300	7,700	0,000	23,970	5,539
Псковская область	0,852	0,252	0,852	0,000	0,000	0,000
Амурская область	не установлен	35,216	не установлен	16,926	не установлен	11,370
Ярославская область	9,700	9,700	25,840	16,328	21,250	0,000
Кировская область	не установлен	0,000	не установлен	0,000	12,640	0,000
Саратовская область	2,070	0,000	2,560	11,440	18,890	2,390
Республика Хакасия	27,000	10,326	7,000	7,778	16,200	0,000
Республика Тыва	не установлен	27,494	не установлен	28,472	не установлен	0,000
Челябинская область	70,150	18,687	43,150	69,820	73,030	0,000
Республика Саха (Якутия)	45,500	34,140	52,500	10,520	18,200	0,000
Костромская область	18,760	12,639	2,469	12,240	3,330	0,000
Курская область	14,000	15,652	15,000	16,276	22,100	0,000
Смоленская область	не установлен	0,000	10,137	2,700	10,700	4,070
Краснодарский край	не установлен	0,000	не установлен	8,000	29,860	0,000
Республика Марий Эл	13,700	0,655	25,200	14,738	19,240	0,000

Субъект Российской Федерации	2014 г.		2015 г.		2016 .	
	план	факт	план	факт	план	факт
Волгоградская область	не установлен	3,068	15,300	47,098	19,750	9,620
Республика Северная Осетия - Алания	не установлен	0,000	43,090	0,000	34,270	0,000
Тюменская область	4,941	0,000	4,693	0,000	9,994	14,894
Рязанская область	6,780	8,084	7,141	42,778	11,197	0,000
Тульская область	0,000	8,563	0,000	12,246	22,540	0,000
Нижегородская область	19,040	13,169	18,900	18,981	44,500	0,000
Красноярский край	0,000	0,000	12,760	7,675	0,847	0,000
Орловская область	0,000	0,000	0,000	0,000	21,100	2,350
Пензенская область	3,700	0,000	11,300	37,557	34,300	7,377
Хабаровский край	121,200	121,200	67,700	67,733	54,100	0,000
Республика Алтай	не установлен	0,000	не установлен	7,436	не установлен	0,000
Омская область	69,200	36,616	33,200	0,000	1,200	0,000
Архангельская область	19,300	18,899	29,400	24,000	57,600	0,000
г. Санкт-Петербург	13,600	6,471	43,380	35,195	9,980	0,000
г. Москва	166,700	89,900	88,910	100,500	39,800	45,800
Московская область	72,400	12,042	87,800	51,370	88,351	0,000
Республика Дагестан	4,000	4,000	65,500	56,360	65,900	20,420
Кабардино-Балкарская Республика	не установлен	0,000	50,910	25,910	32,590	12,880
Республика Карелия	27,200	13,500	0,000	14,800	0,000	0,000
Республика Крым	0,975	0,975	0,000	0,000	0,000	0,000
Республика Мордовия	не установлен	20,302	10,726	10,276	11,039	0,000
Алтайский край	55,600	54,757	68,700	69,735	60,000	0,000
Забайкальский край	42,800	44,345	31,700	13,161	49,100	18,571
Камчатский край	42,030	42,027	2,200	13,684	13,500	0,000
Пермский край	4,046	0,000	15,449	1,396	16,364	0,000
Астраханская область	не установлен	6,689	6,232	6,880	12,637	0,000
Белгородская область	75,100	11,300	111,700	86,000	101,300	0,000
Брянская область	36,900	31,324	не установлен	16,707	не установлен	0,000
Владимирская область	8,930	6,971	0,000	14,065	0,000	0,000
Ивановская область	1,874	1,414	1,846	0,436	12,567	0,000
Кемеровская область	не установлен	0,000	не установлен	19,630	не установлен	0,000
Ленинградская область	0,000	1,040	6,844	0,000	10,800	0,000

Субъект Российской Федерации	2014 г.		2015 г.		2016 .	
	план	факт	план	факт	план	факт
Липецкая область	10,100	0,000	4,424	17,334	27,000	0,000
Магаданская область	4,800	6,400	5,000	1,100	18,000	0,000
Мурманская область	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Тамбовская область	15,835	6,971	21,102	14,065	3,550	0,000
Томская область	не установлен	24,917	14,220	26,572	6,120	0,000
Ненецкий автономный округ	не установлен	0,000	0,000	0,000	0,000	0,400
г. Севастополь	5,900	0,000	5,900	0,000	0,000	0,000
Итого	1517,900	1334,700	1477,000	1862,500	1665,800	307,900

По информации, представленной субъектами Российской Федерации, по состоянию на 1 сентября 2016 года в целом по всем регионам в стадии строительства находится 1910,0 км, реконструкции - 1877,7 км, капитального ремонта - 760,4 км и ремонта - 7822,7 км автомобильных дорог.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 22 декабря 2012 года № Пр-3410 об удвоении строительства и реконструкции региональных автомобильных дорог в 2013-2022 годах по сравнению с 2002-2012 годами субъектам необходимо ввести в эксплуатацию 40767 км автодорог, в том числе: в 2016 году - 2100 км, в 2017 году - 2720 километров.

По состоянию на 1 сентября 2016 года субъектами Российской Федерации введено в эксплуатацию 307,9 км, или 14,7 % от необходимого объема. В стадии строительства и реконструкции находятся 3787,7 километра.

Для достижения выполнения поручения Президента Российской Федерации, начиная с 2017 года, регионы должны вводить в эксплуатацию на 1000 км больше, чем годом ранее, а в 2022 году построить и реконструировать 9910 км автодорог. Для сравнения: в 2008-2012 годах было введено в эксплуатацию 8555 км автомобильных дорог регионального значения.

Таким образом, существуют риски недостижения показателя по удвоению строительства и реконструкции автодорог.

В 2014 году Росавтодором предоставлены межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в сумме 55184,4 млн. рублей. Кассовое исполнение субъектами составило 36307,3 млн. рублей.

Кроме того, подтвержденные остатки прошлых лет предоставлены регионам в сумме 54158,5 млн. рублей, кассовое исполнение - 38144 млн. рублей.

В 2014 году основная часть межбюджетных трансфертов была предоставлена в виде субсидий на софинансирование мероприятий по строительству и реконструкции автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения в рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848, в сумме 33549,5 млн. рублей, из которых использовано субъектами Российской Федерации 22540,5 млн. рублей.

Также на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации Росавтодором предоставлялись следующие субсидии:

в рамках ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 года № 480, на общую сумму 10140,2 млн. рублей, кассовое исполнение которых составило 6527,7 млн. рублей;

в рамках ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2006 года № 478, на сумму 651,4 млн. рублей, кассовое исполнение - 473,2 млн. рублей;

в рамках ФЦП развития Калининградской области на период до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 866, на сумму 2459,3 млн. рублей, исполнение - 774,2 млн. рублей.

Из 621,9 км, предусмотренных к вводу в 2014 году соглашениями о предоставлении субсидий, фактически субъектами Российской Федерации введено только 462,3 км автомобильных дорог.

В 2015 году Росавтодором предоставлены межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации на осуществление дорожной деятельности в общем объеме 147038,5 млн. рублей. Кассовое исполнение средств федерального бюджета составило 120044,9 млн. рублей.

Кроме того, регионам были направлены подтвержденные остатки прошлых лет в сумме 32053,1 млн. рублей, из которых исполнено 21040,7 млн. рублей.

В 2015 году в рамках подпрограммы «Дорожное хозяйство» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 319, Росавтодором предоставлялись иные межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации на реали-

зацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства по решениям Правительства Российской Федерации на сумму 60203,8 млн. рублей.

Кассовый расход субъектов Российской Федерации составил 53423,4 млн. рублей, или 88,7 процента.

В соответствии с заключенными между Росавтодором и субъектами Российской Федерации соглашениями в 2015 году планировалось ввести в эксплуатацию 3074,0 км завершаемых строительством (реконструкцией) автомобильных дорог регионального или межмуниципального, а также местного значения. Фактически за 2015 год было введено 2709,4 км, или 88,1 %. Информация о предоставлении и использовании средств федерального бюджета, а также о приросте протяженности автомобильных дорог приведена в таблице:

Субъект Российской Федерации	Объем средств, тыс. руб.	Кассовый расход субъекта, тыс. руб.	Дата предоставления средств	Дата Соглашения	% исполнения	План ввода, км	Факт ввода, км
Белгородская область	511298,6	511298,6	июнь-июль	04.06.15	100,0	516,1	444,9
Брянская область	348122,3	348122,3	-"	18.06.15	100,0	48,9	50,2
Владимирская область	844877,0	839 406,6	-"	09.06.15	99,4	14,9	14,5
Воронежская область	1070800,7	1070800,7	-"	29.06.15	100,0	12,2	17,5
Ивановская область	282379,7	282379,7	-"	08.06.15	100,0	13,5	16,3
Калужская область	2212182,5	1968780,6	-"	04.06.15	89,0	6,5	5,1
Костромская область	222994,7	202144,6	-"	09.06.15	90,6	17,1	15,6
Курская область	759553,4	759043,3	-"	25.06.15	99,9	35,3	46,0
Липецкая область	403509,7	386524,7	май-июль	25.05.15	95,8	25,6	25,6
Московская область	3135460,2	1987542,1	июнь-июль	29.05.15	63,4	69,8	83,9
Орловская область	350626,8	340448,1	-"	25.06.15	97,1	20,64	28,5
Рязанская область	393684,4	393684,4	-"	03.06.15	100,0	43,5	44,4
Смоленская область	435730,8	329383,0	-"	09.06.15	75,6	25,1	9,7
Тамбовская область	355780,2	355780,2	-"	22.05.15	100,0	21,1	21,1
Тверская область	601796,8	594075,5	-"	10.06.15	98,7	10,86	10,84
Тульская область	474983,7	64724,7	-"	05.06.15	13,6	10,6	12,2
Ярославская область	459282,5	378821,3	-"	26.06.15	82,5	25,8	16,3
г. Москва	2980567,9	2980567,9	-"	22.05.15	100,0	30,6	37,8
Республика Карелия	308724,9	308688,64	май-июль	14.05.15	99,9	28,2	0,0
Республика Коми	351445,5	351445,5	июнь-июль	03.06.15	100,0	6,8	6,8
Архангельская область	1069016,6	1068921,5	-"	22.06.15	99,9	23,9	24,0
Вологодская область	451576,4	451576,4	-"	18.06.15	100,0	14,9	10,6

Субъект Российской Федерации	Объем средств, тыс. руб.	Кассовый расход субъекта, тыс. руб.	Дата предоставления средств	Дата Соглашения	% исполнения	План ввода, км	Факт ввода, км
Калининградская область	378031,5	214048,0	-"	25.06.15	56,6	18,4	20,4
Ленинградская область	664745,9	146331,8	-"	18.06.15	22,0	7,9	0,0
Мурманская область	228678,0	228678,0	-"	18.06.15	100,0	1,27	1,27
Новгородская область	325293,0	268140,7	-"	04.16.15	82,4	18,8	9,5
Псковская область	1082408,0	139895,5	-"	22.06.15	12,9	1,9	2,0
г. Санкт-Петербург	1306999,7	1249957,0	-"	18.06.15	95,6	70,2	0,0
Ненецкий автономный округ	364306,4	364306,4	май-июль	14.05.15	100,0	4,5	1,1
Республика Адыгея	140973,2	19107,3	июнь-июль	22.06.15	13,6	0,0	0,0
Республика Калмыкия	102490,9	73797,2	-"	18.06.15	72,0	9,0	7,0
Краснодарский край	2111321,9	1962016,6	-"	08.06.15	92,9	14,1	2,9
Астраханская область	287436,8	227031,1	май-июль	14.05.15	79,0	1,7	8,2
Волгоградская область	815785,1	683120,2	июнь-июль	28.05.15	83,7	29,4	50,0
Ростовская область	2968316,9	2808834,4	-"	08.06.15	94,6	174,4	122,5
Республика Дагестан	907824,6	907824,6	-"	29.05.15	100,0	65,5	56,3
Республика Ингушетия	91509,7	91509,7	май-июль	14.05.15	100,0	0,0	0,0
Кабардино-Балкарская Республика	227811,1	150521,3	май-июль	25.05.15	66,1	50,9	0,0
Карачаево-Черкесская Республика	152724,9	152724,9	июнь-июль	25.06.15	100,0	0,0	0,0
Республика Северная Осетия - Алания	197661,0	55785,7	-"	10.06.15	28,2	32,97	10,1
Чеченская Республика	972593,5	972593,5	май-июль	20.05.15	100,0	29,8	29,8
Ставропольский край	829 704,1	791295,0	июнь-июль	04.06.15	95,4	71,6	71,1
Республика Башкортостан	1434198,1	1434197,9	-"	28.05.15	100,0	88,9	119,7
Республика Марий Эл	182682,3	182682,3	-"	03.06.15	100,0	26,3	48,8
Республика Мордовия	1304210,5	1304210,5	май-июль	14.05.15	100,0	33,5	40,6
Республика Татарстан	1993472,8	1993472,8	май-июль	14.05.15	100,0	111,2	115,9
Удмуртская Республика	535861,6	535861,6	май-июль	25.05.15	100,0	100	100,8
Республика Чувашия	491945,0	478646,0	июнь-июль	29.05.15	97,3	12,5	24,0
Кировская область	950597,6	950597,6	-"	05.06.15	100,0	35,4	3,8
Нижегородская область	1791883,8	1791883,8	май-июль	18.05.15	100,0	18,9	29,8
Оренбургская область	1294100,4	1294100,4	июнь-июль	18.06.15	100,0	38,5	40,8
Пензенская область	346918,1	346918,1	-"	11.06.15	100,0	54,5	57,6
Пермский край	1217014,7	826188,3	-"	10.06.15	67,9	45,9	30,5
Самарская область	911485,0	839842,3	-"	18.06.15	92,1	34,8	39,3

Субъект Российской Федерации	Объем средств, тыс. руб.	Кассовый расход субъекта, тыс. руб.	Дата предоставления средств	Дата Соглашения	% исполнения	План ввода, км	Факт ввода, км
Саратовская область	1115820,9	1035776,6	-"	03.06.15	92,8	21,1	19,1
Ульяновская область	368495,1	367339,0	-"	04.06.15	99,7	26,9	3,8
Курганская область	333962,4	333962,4	май-июль	14.05.15	100,0	29,7	29,6
Свердловская область	1880941,8	1529198,0	июнь-июль	02.06.15	81,3	33,9	34,7
Тюменская область	530226,6	530226,6	-"	22.06.15	100,0	2,4	2,4
Челябинская область	989605,4	989595,4	-"	16.06.15	100,0	76,8	77,9
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	681025,0	681025,0	-"	17.06.15	100,0	30,8	30,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	207149,1	207149,1	-"	18.06.15	100,0	27,0	30,0
Республика Алтай	82214,2	81816,8	-"	29.05.15	99,5	1,4	1,4
Республика Бурятия	291097,2	279502,6	-"	04.06.15	96,0	24,0	24,0
Республика Тыва	106970,0	106970	май-июль	21.05.15	100,0	14,0	14,0
Республика Хакасия	130425,4	130424,9	май-июль	18.05.15	100,0	1,0	6,8
Алтайский край	1110542,7	1110542,7	июнь-июль	05.06.15	100,0	57,5	68,7
Красноярский край	1601435,1	1601301,7	май-август	21.05.15	100,0	16,3	21,2
Иркутская область	796279,0	681 035,4	июнь-июль	11.06.15	85,5	53,6	64,7
Кемеровская область	655835,7	655835,7	-"	04.06.15	100,0	19,6	19,6
Новосибирская область	1008918,8	1006735,5	-"	04.06.15	99,8	29,3	38,0
Омская область	626456,3	287293,7	-"	29.05.15	45,9	107,2	29,9
Томская область	308965,7	308965,7	-"	29.05.15	100,0	14,2	14,2
Забайкальский край	484327,3	467675,7	-"	18.06.15	96,6	37,4	18,8
Республика Саха (Якутия)	442618,1	442278,1	май-июль	14.05.15	99,9	69,2	47,6
Приморский край	633199,1	0,0	июнь-июль	25.06.15	0,0	14,3	0,0
Хабаровский край	380535,9	380535,9	-"	04.06.15	100,0	69,0	70,1
Амурская область	326786,1	282163,1	-"	08.06.15	86,3	23,8	16,9
Камчатский край	120166,7	120166,7	май-июль	14.05.15	100,0	3,5	15,9
Магаданская область	79661,6	70952,4	июнь-июль	18.06.15	89,1	2,7	2,7
Сахалинская область	141791,9	141791,9	-"	16.06.15	100,0	39,6	19,8
Еврейская автономная область	52594,0	52594,0	-"	28.05.15	100,0	3,2	1,2
Чукотский автономный округ	80335,9	80335,9	май-июль	14.05.15	100,0	0,0	0,0
Итого	60203 764,4	53423440,4			88,7	3074	2709,4

В рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правитель-

ства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598, Росавтодором предоставлены субсидии бюджетам 44 субъектов Российской Федерации на общую сумму 4163,3 млн. рублей, или 92,1 % от утвержденных бюджетных ассигнований (4520,2 млн. рублей). Кассовый расход субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета составил 3170,3 млн. рублей.

В соответствии с соглашениями, заключенными между Росавтодором и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в 2015 году планировался ввод в эксплуатацию 520,0 км завершенных строительством и реконструкцией автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции. Фактически в 2015 году введено 384,7 км автомобильных дорог, или 74 % от запланированной заключенными соглашениями протяженности.

В рамках подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» в 2015 году Росавтодору предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий субъектам Российской Федерации в сумме 48402,3 млн. рублей, в том числе в связи с подготовкой к Чемпионату мира по футболу - 10756,3 млн. рублей.

В 2015 году Федеральным дорожным агентством предоставлены субсидии на общую сумму 38133,4 млн. рублей. Кассовое исполнение субъектами Российской Федерации за счет средств федерального бюджета составило 24845,2 млн. рублей (65,2 %), из них на реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением Чемпионата мира по футболу в 2018 году, - 3506,4 млн. рублей (45,4 процента).

В отчетном периоде в рамках реализации мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» (без учета строительства объектов Чемпионата мира по футболу) заключенными соглашениями предусматривалось к вводу 108,1 км, из которых введено 45,4 км автодорог, или 42 процента.

Вместе с тем, как показали проверки, проведенные в Воронежской и Калужской областях, представленные указанными субъектами Российской Федерации данные по вводу автомобильных дорог в эксплуатацию фактически не были подтверждены разрешениями на ввод объектов в эксплуатацию.

Так, Воронежской областью в Росавтодор был направлен отчет о вводе в 2015 году в эксплуатацию 4 объектов автомобильных дорог, законченных строительством, общей протяженностью 17,5 км. Однако разрешения на ввод объектов в эксплуатацию в 2015 году в Воронежской области отсутствовали.

Аналогичная ситуация сложилась и в Калужской области. Согласно представленным в Росавтодор данным в 2015 году введено 2 объекта протяженностью 6,3 километра.

Вместе с тем проверка показала, что по состоянию на 1 января 2016 года разрешения на ввод в эксплуатацию указанных объектов отсутствуют.

На реализацию мероприятий ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» в 2015 году предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 15690,6 млн. рублей. Росавтодором перечислено в бюджеты субъектов Российской Федерации 15689,8 млн. рублей, или 99,9 процента.

В соответствии с заключенными соглашениями Росавтодором в 2015 году предоставлены субсидии 11 субъектам Российской Федерации на софинансирование строительства 121,5 км автодорог.

Субъектами Российской Федерации в 2015 году введено 112,3 км автомобильных дорог, или 92,4 % от предусмотренных к вводу.

По состоянию на 1 октября 2016 года Росавтодору предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на выполнение мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства на общую сумму 149052,1 млн. рублей.

Заключены соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов на сумму 120930,8 млн. рублей. Необходимо отметить, что за 9 месяцев 2016 года субъектами использовано только 49325,3 млн. рублей, или 33,1 % от утвержденных бюджетных назначений.

Объем и количество объектов незавершенного строительства

Согласно представленным субъектами Российской Федерации данным по состоянию на 1 января 2015 года объем незавершенного строительства в целом по всем регионам составлял 932897,6 млн. рублей по 2761 объекту, из которых 1929 объектов являются проектно-изыскательскими работами (далее - ПИР) на сумму 10137,1 млн. рублей.

На указанную дату в 3 регионах списаны 17 объектов ПИР на сумму 41,8 млн. рублей, в том числе:

Оренбургская область - 13 ПИР на сумму 26,5 млн. рублей;
 Еврейская автономная область - 1 ПИР на сумму 3,1 млн. рублей;
 Республика Алтай - 3 ПИР на сумму 12,2 млн. рублей.

Причиной списания является тот факт, что указанные ПИР своевременно не были реализованы, и в связи с изменениями нормативных требований, предъявляемых к автомобильным дорогам, проектная документация морально устарела.

По состоянию на 1 января 2016 года объем незавершенного строительства увеличился на 234915,0 млн. рублей и составил 1167812,6 млн. рублей по 3027 объектам, из которых 2063 объекта ПИР на сумму 12291,2 млн. рублей. При этом в течение 2015 года 8 регионами были списаны 134 объекта ПИР на общую сумму 233,2 млн. рублей, в том числе:

Субъект Российской Федерации	Количество списанных ПИР	Сумма, млн. руб.
Воронежская область	9	51,9
Тверская область	18	12,3
Новгородская область	11	8,0
Оренбургская область	12	16,8
Челябинская область	44	64,8
Тюменская область	34	71,9
Архангельская область	3	1,6
Мурманская область	3	5,9
Всего	134	233,1

По состоянию на 1 сентября 2016 года объем незавершенного строительства составляет 1057183,8 млн. рублей по 3177 объектам, из которых 2175 объектов ПИР на общую сумму 13652,8 млн. рублей, из них списаны 43 ПИР на общую сумму 30,0 млн. рублей.

Следует отметить, что в составе объектов незавершенного строительства субъектов Российской Федерации числятся 703 объекта ПИР, разработанные до 2010 года. Стоимость финансовых вложений в указанные объекты по состоянию на 1 января 2016 года составляет 3862,0 млн. рублей.

Анализ представленных данных показал, что по состоянию на 1 января 2016 года в 12 субъектах Российской Федерации объем незавершенного строительства составляет более 5 млрд. рублей, в том числе:

(на начало года, млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	2015 г.	2016 г.
Ямало-Ненецкий автономный округ	13702,0	14547,1

Субъект Российской Федерации	2015 г.	2016 г.
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	8117,6	11971,2
Сахалинская область	2948,2	5586,9
Калининградская область	5944,8	6857,4
Новгородская область	6982,6	7754,0
Краснодарский край	4898,1	8063,7
Тюменская область	74653,2	85054,1
Красноярский край	9755,5	14437,1
г. Санкт-Петербург	48063,3	44513,4
г. Москва	659134,1	820973,2
Московская область	41289,2	71154,6
Пермский край	5550,1	6710,2

По каждому из указанных субъектов Российской Федерации (кроме г. Санкт-Петербурга) объем незавершенного строительства за 2015 год увеличился, при этом в Московской, Сахалинской областях и Краснодарском крае - более чем в 1,5 раза.

Объем дебиторской задолженности на 1 января 2015 года и 1 января 2016 года

Анализ дебиторской задолженности, числящейся на учете в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их подведомственных учреждениях, ответственных за дорожное хозяйство и осуществление дорожной деятельности, показал, что в период 2014-2016 годов дебиторская задолженность регионов по средствам региональных дорожных фондов имеет тенденцию к увеличению.

Так, по состоянию на 1 января 2015 года объем дебиторской задолженности в регионах составлял 59829,2 млн. рублей, на 1 января 2016 года дебиторская задолженность увеличилась на 8471,3 млн. рублей, или на 14 %, и составила 68300,5 млн. рублей. За 8 месяцев 2016 года объем дебиторской задолженности увеличился по сравнению с началом года на 19516,4 млн. рублей.

Из сложившейся по состоянию на 1 сентября 2016 года дебиторской задолженности в целом по всем регионам (87813,9 млн. рублей) основная часть приходится на следующие регионы: г. Москва - 53209,4 млн. рублей (60,6 %), Московская область - 11277,2 млн. рублей (12,8 %), Самарская область - 4637,9 млн. рублей (5,3 %), г. Санкт-Петербург - 2380,6 млн. рублей (2,7 %), Ставропольский край - 1122,8 млн. рублей (1,3 процента).

При этом по всем указанным регионам рост дебиторской задолженности составляет более чем 30 %. Динамика изменения объема дебиторской задолженности субъектов Российской Федерации представлена в таблице:

(млн. руб.)

Субъект Российской Федерации	На 01.01.2015 г.	На 01.01.2016 г.	На 01.09.2016 г.
г. Москва	40477,9	42145,4	53209,4
Московская область	10691,6	13565,6	11277,2
Самарская область	699,7	859,9	4637,7
г. Санкт-Петербург	872,9	1381,0	2380,6
Ставропольский край	746,6	0,0	1122,8

Следует отметить, что общий объем дорожного фонда г. Москвы за 2014 год составил 104843,3 млн. рублей, за 2015 год - 103056,7 млн. рублей, т.е. дебиторская задолженность за указанные годы составляет более 40 % общего объема регионального дорожного фонда.

Основную долю дебиторской задолженности в регионах составляет задолженность по выданным авансам подрядным организациям в рамках выполнения контрактов на строительство и реконструкцию автомобильных дорог - до 90 %. На этом фоне необходимо отметить, что проверками выявлялись факты предоставления государственными заказчиками авансов при наличии заведомо известных объективных причин невозможности их освоения подрядчиком.

Так, проверка, проведенная в Московской области, показала, что при реализации государственного контракта от 29 декабря 2015 года № 76/2015 на строительство транспортной развязки на пересечении Волоколамского и Ильинского шоссе в Красногорском районе Московской области (1 пусковой комплекс) стоимостью работ в сумме 6886,2 млн. рублей государственным казенным учреждением Московской области «Дирекция дорожного строительства» выплачен аванс ОАО «Стройтрансгаз» в размере 1590,0 млн. рублей.

При этом из запланированных проектом планировки территории 116 земельных участков (объектов недвижимости) в границах зоны размещения объекта строительства фактически не обеспечено изъятие и оформление в собственность Московской области ни одного земельного участка (объекта недвижимости), т.е. изначально у подрядчика не было возможности приступить к работе.

Аналогичная ситуация сложилась по объекту «Реконструкция автомобильной дороги Шереметьево-1 - Шереметьево-2 (Старошереметьевское

шоссе)». В данном случае сумма аванса, выданного ООО «Трансстроймеханизация», составила 580,8 млн. рублей.

Следует отметить, что в настоящее время главными распорядителями средств федерального бюджета в соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 18 августа 2015 года № ПР-1659 проводится работа по проведению инвентаризации и дальнейшей минимизации объема дебиторской задолженности по расходам.

Вместе с тем на региональном уровне динамика снижения объема дебиторской задолженности не наблюдается.

В целом Счетной палатой Российской Федерации в ходе проведения проверок формирования и использования дорожных фондов Тверской, Воронежской, Калужской, Московской, Саратовской и Ярославской областей установлены нарушения законодательства на общую сумму 14465,2 млн. рублей.

Кроме того, в связи с выявленными в ходе контрольных мероприятий нарушениями бюджетного законодательства инспекторами Счетной палаты Российской Федерации были составлены 17 протоколов об административных правонарушениях.

Выводы

1. В настоящее время протяженность автомобильных дорог федерального и регионального значения в Российской Федерации составляет 567653,1 км, из которых 91 % - дороги регионального и межмуниципального значения (515761,9 километра).

2. По состоянию на 1 января 2016 года общая протяженность автомобильных дорог регионального значения, не соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию, составляет 61,9 %, или 314099 км автомобильных дорог.

При этом наихудшие показатели отмечены в Северо-Западном и Крымском федеральных округах - 71,9 % и 77,2 %, соответственно.

В пяти субъектах Российской Федерации (Республике Калмыкия, Саратовской и Вологодской областях, Ненецком и Чукотском автономных округах) нормативным требованиям не соответствует более 90 % региональной дорожной сети.

3. Анализ дорожно-транспортных происшествий, произошедших по причине сопутствующих дорожных условий, показал, что в 2014-2016 годах существенное снижение их количества не наблюдается.

Так, в целом по России количество указанных ДТП в 2014 году составило 18759, в 2015 году - 18137, за 8 месяцев 2016 года - 13907.

4. В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации региональными законами созданы дорожные фонды и определены источники их формирования, а также направления использования.

5. Одними из основных источников формирования региональных дорожных фондов являются доходы от поступления акцизов на нефтепродукты и транспортного налога. Без учета межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, доля указанных источников суммарно составляет более 95 % общего объема региональных дорожных фондов.

Вместе с тем проведенный анализ показал, что бюджетные ассигнования региональных дорожных фондов в ряде случаев занижены в результате несоблюдения субъектами Российской Федерации требований бюджетного законодательства, а также имеются дополнительные ресурсы, которые могут быть направлены на увеличение протяженности автомобильных дорог, а также на повышение их транспортно-эксплуатационного состояния.

5.1. В соответствии с пунктом 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации о создании дорожных фондов установлено, что объем бюджетных ассигнований дорожного фонда утверждается законом о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема поступлений доходов, установленных в качестве источников его формирования.

При этом при проведении экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2015 году 2 субъектами Российской Федерации (Республика Калмыкия и Республика Башкортостан) в нарушение указанных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожных фондов утверждены на 1019,3 млн. рублей меньше, чем прогнозируемый объем доходов бюджетов субъектов Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от транспортного налога.

Аналогичное нарушение установлено при формировании и утверждении объемов региональных дорожных фондов на 2016 год в 5 субъектах Российской Федерации, в том числе в республиках Адыгея, Башкортостан и Калмыкия, Забайкальском крае и Астраханской области.

По 5 указанным субъектам Российской Федерации в 2016 году региональные дорожные фонды утверждены в объеме меньшем, чем прогнозируемый объем доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и транспортного налога, а также от поступлений иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, на общую сумму 4353 млн. рублей.

5.2. В соответствии с пунктом 4 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации в очередном финансовом году.

При этом проведенный анализ показал, что в ряде случаев субъектами Российской Федерации неиспользованные средства дорожных фондов не направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожных фондов в очередном году.

В целом объем неиспользованных средств дорожных фондов составил в 2013 году 121721,1 млн. рублей, в 2014 году - 84161,6 млн. рублей, в 2015 году - 97585,9 млн. рублей.

Вместе с тем 50 регионами при формировании дорожных фондов на 2014 год не были учтены не использованные в 2013 году средства дорожных фондов на общую сумму 106194,7 млн. рублей, в 2015 году 42 субъектами Российской Федерации - 63919,5 млн. рублей, в 2016 году 53 субъектами Российской Федерации - 76717,0 млн. рублей.

5.3. Анализ региональных законов о дорожных фондах показал, что рядом субъектов Российской Федерации помимо поступлений от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога утверждены только 2-3 вида доходов, являющихся источниками формирования дорожных фондов, в том числе Карачаево-Черкесской Республикой, Республикой Калмыкия, Волгоградской областью, Республикой Башкортостан, Республикой Мордовия, Челябинской областью, Республикой Тыва, Республикой Бурятия.

Таким образом, субъектами Российской Федерации на законодательном уровне ограничены источники формирования дорожных фондов, вследствие чего у регионов отсутствуют дополнительные возможности направления бюджетных средств на осуществление дорожной деятельности.

5.4. Задолженность по транспортному налогу в целом по регионам на 1 января 2014 года составила 57131,7 млн. рублей, на 1 января 2015 года - 81937,2 млн. рублей, на 1 января 2016 года - 99728,7 млн. рублей.

Таким образом, за два года сумма доходов, недопоступившая в дорожные фонды субъектов Российской Федерации, увеличилась на 42597,0 млн. рублей, что свидетельствует о низком уровне собираемости в регионах транспортного налога, администрирование которого осуществляет Федеральная налоговая служба.

Следует отметить, что задолженность по уплате транспортного налога за 2014 год составляет 8,6 % от общего объема дорожных фондов субъектов Российской Федерации 2014 года, за 2015 год - 14,4 %, за 2016 год - 12,8 процента.

Значительный объем задолженности по уплате транспортного налога по состоянию на 1 января 2016 года отмечен в г. Москве - 21838,3 млн. рублей, Московской области - 12539,9 млн. рублей, г. Санкт-Петербурге - 7539,9 млн. рублей, Краснодарском крае - 3554,5 млн. рублей.

5.5. Проведенный анализ показал, что в 2014-2015 годах при условии качественного прогнозирования, администрирования доходов, а также соблюдения законодательства, объем бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации дополнительно мог быть увеличен на 188131,9 млн. рублей и 183890,3 млн. рублей (с учетом бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации, не использованных в предыдущих 2013 и 2014 финансовых годах, и суммы задолженности по транспортному налогу), соответственно.

Необходимо отметить, что указанные дополнительные поступления составили бы 28,3 % и 26,0 % от объемов дорожных фондов 2014 и 2015 годов, соответственно.

6. Низкий уровень прогнозирования субъектами Российской Федерации администрируемых ими доходов, являющихся источниками формирования дорожных фондов, не в полной мере позволяет осуществлять эффективное планирование дорожной деятельности, направленной на мероприятия по развитию, модернизации, обеспечению сохранности существующей сети автомобильных дорог и поддержанию ее транспортно-эксплуатационного состояния.

Так, в 2014 году прогнозный показатель поступления доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты и транспортного налога в целом по регионам составил 306011,1 млн. рублей. Фактически поступило 354665,1 млн. рублей, что на 15,9 % превысило прогнозный показатель.

Аналогичная ситуация сложилась и в 2015 году. При прогнозируемом объеме доходов от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога

в сумме 268577,6 млн. рублей фактическое поступление в бюджеты субъектов Российской Федерации составило 399975,3 млн. рублей, или на 49 % больше прогнозного показателя.

Следует отметить, что прогнозный показатель поступления доходов в региональные бюджеты от уплаты транспортного налога на 2015 год более чем на 20 % ниже фактического показателя за 2014 год. Вместе с тем количество транспортных средств, зарегистрированных на территории Российской Федерации, ежегодно увеличивается.

В 2016 году прогнозные значения поступления доходов от акцизов на нефтепродукты и транспортного налога составляет 338064,5 млн. рублей, по состоянию на 1 октября 2016 года исполнение региональных бюджетов по указанным доходам составило 321754,0 млн. рублей.

7. Анализ использования средств региональных дорожных фондов показал наличие возможности сокращения расходов дорожных фондов субъектов Российской Федерации при условии установления льготы по уплате налога на имущество организаций в отношении автомобильных дорог.

Так, в 2015 году в 31 субъекте Российской Федерации за счет средств региональных дорожных фондов был оплачен указанный налог в общей сумме 8116,9 млн. рублей.

8. Объем дебиторской задолженности субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2016 года составил 87813,9 млн. рублей, увеличившись по сравнению с началом 2015 года на 27984,7 млн. рублей.

Из сложившейся по состоянию на 1 сентября 2016 года дебиторской задолженности основная часть приходится на г. Москву - 53209,4 млн. рублей (60,6 %), Московскую область - 11277,2 млн. рублей (12,8 %), Самарскую область - 4637,9 млн. рублей (5,3 процента).

9. Сравнительный анализ показал, что объем фактических расходов на содержание автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, осуществляемых за счет средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации, существенно ниже объема аналогичных расходов, рассчитанных в соответствии с нормативами финансовых затрат, утвержденными высшими органами исполнительной власти регионов.

Так, в 2015 году фактические расходы 21 субъекта Российской Федерации на содержание региональной сети автомобильных дорог составляли менее 50 % объема расходов, рассчитанных исходя из нормативных затрат. По ряду регионов данный показатель составляет менее 30 % (13 субъектов, в том

числе: в Курганской области - 5,9 %, в Омской области - 12,2 %, в Республике Бурятия - 13,2 процента).

Вместе с тем в некоторых регионах (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Сахалинская, Тюменская, Воронежская, Ивановская области, Пермский край) фактические расходы на содержание региональной сети автомобильных дорог в 2014-2016 годах составляют от 50 до 85 % от нормативной потребности.

Таким образом, на сегодняшний день можно прогнозировать, что практически во всех регионах России финансирование расходов на содержание автомобильных дорог в соответствии с утвержденными нормативами затрат в ближайшие годы обеспечено не будет.

10. Сравнительный анализ нормативной и фактической стоимости содержания автомобильных дорог субъектов Российской Федерации (по всем техническим категориям), находящихся в одном федеральном округе, показал их значительные отличия.

Так, в Центральном федеральном округе нормативная стоимость содержания 1 км автомобильной дороги в Калужской области в 2015 году превышает данный показатель Воронежской области в 3,2 раза. Превышение фактической стоимости содержания 1 км автомобильных дорог в Калужской области по сравнению с аналогичным показателем Воронежской области в зависимости от категории автомобильной дороги составляет от 1,2 до 2 раз.

Аналогичная ситуация сложилась в Уральском (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Свердловская область), Южном (Ставропольский край, Чеченская Республика) и Дальневосточном (Сахалинская область, Хабаровский край) федеральных округах.

11. Несмотря на требования статьи 33 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», шестью субъектами Российской Федерации (республики Карелия, Коми и Татарстан, Калининградская, Самарская и Челябинская области) не утверждены нормативы денежных затрат на содержание, капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Большинством субъектов Российской Федерации утвержден поэтапный план по переходу на финансирование автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по установленным на их капитал-

ный ремонт, ремонт и содержание нормативам финансовых затрат (исключение составляют 22 субъекта Российской Федерации, в том числе Ульяновская, Тульская, Омская, Псковская области, а также республики Калмыкия, Дагестан, Адыгея).

12. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета» определены нормативные межремонтные сроки по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог федерального значения в зависимости от их категории.

В утвержденных нормативах финансовых затрат большинства субъектов Российской Федерации определены межремонтные сроки по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения. Указанные сроки не утверждены в Брянской, Калужской, Курганской, Ростовской областях, а также Забайкальском и Красноярском краях.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 нормативы денежных затрат на содержание 1 км автомобильной дороги V категории федерального значения составляют 695,0 тыс. рублей (в ценах 2007 года).

Республикой Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республикой, Новгородской и Кемеровской областями утверждены нормативные затраты (в ценах 2008 года) на содержание 1 км автомобильной дороги V категории в размере 695,0 тыс. рублей, т.е. по нормативу федерального значения, как это рекомендовано в пункте 6 постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539.

Вместе с тем сравнительный анализ фактических и нормативных затрат на содержание 1 км автодороги V категории показал следующее:

Карачаево-Черкесская Республика: в 2014 году фактические затраты составили 38,7 тыс. рублей, по нормативу - 826,4 тыс. рублей; в 2015 году - 22,9 тыс. рублей, по нормативу - 871,9 тыс. рублей;

Кемеровская область: фактические затраты в 2014 году - 143,8 тыс. рублей, по нормативу - 776,2 тыс. рублей; в 2015 году фактические затраты - 154,0 тыс. рублей, по нормативу - 818,9 тыс. рублей;

Республика Калмыкия: в 2014 году фактические затраты - 22,9 тыс. рублей, по нормативу - 826,0 тыс. рублей; в 2015 году фактические затраты - 22,8 тыс. рублей, по нормативу - 859,6 тыс. рублей.

Таким образом, субъектами Российской Федерации утверждены нормативные затраты без учета возможности их применения.

13. Объем утвержденных бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации в 2014 году составил 664837,5 млн. рублей, кассовое исполнение - 580676,0 млн. рублей, или 87,3 процента.

Средства федерального бюджета, направленные в 2014 году на финансирование дорожной деятельности субъектов Российской Федерации, составили 109343,5 млн. рублей, из которых неиспользованные бюджетные ассигнования прошлых лет - 54158,5 млн. рублей. Кассовое исполнение по средствам федерального бюджета в 2014 году составило 74430,5 млн. рублей, или 68,1 процента.

В 2015 году бюджетные ассигнования дорожных фондов составили 707753,0 млн. рублей, увеличившись по сравнению с 2014 годом на 42915,5 млн. рублей, или на 6,5 процента.

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в общем объеме утвержденных ассигнований региональных дорожных фондов в 2015 году увеличился на 91853,5 млн. рублей (более чем в 2,5 раза) и составил 147038,5 млн. рублей. Кроме того, подтвержденные остатки не использованных в прошлые годы межбюджетных трансфертов составили 32053,1 млн. рублей. Кассовое исполнение по межбюджетным трансфертам из федерального бюджета с учетом остатков прошлых лет составило 141085,6 млн. рублей, или 78,8 процента.

В 2015 году кассовое исполнение средств региональных дорожных фондов за 2015 год составило 610167,1 млн. рублей, или 86,2 процента.

Предусмотренные на 2016 год бюджетные ассигнования дорожных фондов субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2016 года составили 791842,0 млн. рублей.

Следует отметить низкий уровень кассового исполнения субъектами Российской Федерации средств дорожных фондов, которое за 9 месяцев 2016 года составило 427576,2 млн. рублей (54,0 процента).

14. В 2015 году кассовое исполнение на уровне ниже 80 % отмечено в 21 субъекте Российской Федерации, в том числе менее 50 % в 3 регионах - Республика Северная Осетия - Алания (48,3 %), Республика Крым (46,0 %) и г. Севастополь (32,7 процента).

По состоянию на 1 октября 2016 года в 23 субъектах Российской Федерации кассовое исполнение бюджетных ассигнований дорожных фондов составило менее 50 процентов.

15. Общий объем утвержденных бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации в 2014 году на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального значения составил 515514,8 млн. рублей, из которых:

на строительство и реконструкцию - 278924,1 млн. рублей;

на капитальный ремонт, ремонт и содержание - 236590,7 млн. рублей.

Фактически субъектами Российской Федерации в 2014 году использовано на указанные цели 426833,8 млн. рублей, из которых:

на строительство и реконструкцию - 215590,5 млн. рублей;

на капитальный ремонт, ремонт и содержание - 211243,3 млн. рублей, в том числе: капитальный ремонт - 20713,6 млн. рублей, ремонт - 74933,1 млн. рублей, содержание - 115596,6 млн. рублей.

В 2015 году на работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог регионального значения было предусмотрено 585349,8 млн. рублей, в том числе:

на строительство и реконструкцию - 343824,6 млн. рублей;

на капитальный ремонт - 24110,5 млн. рублей;

на ремонт и содержание - 214343,6 млн. рублей.

Фактически в 2015 году на указанные цели было израсходовано 483809,7 млн. рублей, из которых:

на строительство и реконструкцию - 269283,3 млн. рублей;

на капитальный ремонт - 16662,2 млн. рублей;

на ремонт - 69933,5 млн. рублей;

на содержание - 123957,1 млн. рублей.

Из приведенных данных следует, что в субъектах Российской Федерации на низком уровне исполняются обязательства, непосредственно связанные с дорожной деятельностью. В 2014 и 2015 годах кассовое исполнение указанных расходов составило 82,7 и 82,8 %, соответственно.

16. Анализ представленной субъектами Российской Федерации информации показал, что на региональном уровне приоритетным направлением в дорожной деятельности (за исключением содержания) являются строительство новых и реконструкция существующих автомобильных дорог.

Так, в 2014 году финансирование строительства и реконструкции автомобильных дорог не осуществляли только 3 региона - Мурманская область, Республика Калмыкия и Республика Крым. При этом 19 субъектами Российской Федерации не финансировались работы по проведению капитального ремонта.

В 2015 году финансирование работ по строительству и реконструкции автомобильных дорог осуществлялось за счет средств дорожных фондов всеми субъектами Российской Федерации без исключения. Расходы на капитальный ремонт автомобильных дорог не производили 16 субъектов Российской Федерации.

17. По состоянию на 1 сентября 2016 года субъектами Российской Федерации введено в эксплуатацию 307,9 км автомобильных дорог, или 14,7 % от планового объема, установленного региональными программами в сфере дорожного хозяйства. В стадии строительства и реконструкции находится 3787,7 км автомобильных дорог.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 22 декабря 2012 года № Пр-3410 об увеличении объемов строительства и реконструкции автомобильных дорог в 2013-2022 годах в два раза по сравнению с периодом 2003-2012 годов субъектам Российской Федерации необходимо ввести в эксплуатацию 40767 км автодорог, в том числе: в 2016 году - 2100 км, в 2017 году - 2720 километров.

Для выполнения поручения Президента Российской Федерации, начиная с 2017 года, регионы должны вводить в эксплуатацию на 1000 км больше, чем годом ранее, а в 2022 году - построить и реконструировать 9910 км автодорог (для сравнения в 2008-2012 годах было введено в эксплуатацию 8555 км автомобильных дорог регионального значения).

Таким образом, существуют риски недостижения показателя по удвоению строительства и реконструкции автодорог.

18. Счетной палатой Российской Федерации в ходе проведения проверок формирования и использования дорожных фондов Тверской, Воронежской, Калужской, Московской, Саратовской и Ярославской областей установлены нарушения законодательства на общую сумму 14465,2 млн. рублей.

19. Учитывая изложенное, Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным:

- субъектам Российской Федерации обеспечить соблюдение бюджетного законодательства в части направления не использованных в текущем финансовом году бюджетных ассигнований дорожных фондов на их увеличение в очередном финансовом году;

- в целях увеличения доходов региональных дорожных фондов рекомендовать субъектам Российской Федерации внести изменения в законодательство о дорожных фондах в части включения дополнительных видов доходов, являющихся источниками формирования дорожных фондов;

- в связи со значительным объемом задолженности по уплате транспортного налога, являющегося одним из основных источников формирования региональных дорожных фондов, рекомендовать субъектам Российской Федерации совместно с Федеральной налоговой службой проработать вопрос о дополнительных мерах по взысканию указанной задолженности;
- рекомендовать субъектам Российской Федерации пересмотреть утвержденные нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, исходя из реальной возможности их применения;
- обеспечить повышение финансовой дисциплины, в том числе в части использования средств региональных дорожных фондов в полном объеме;
- принять меры к сокращению объемов дебиторской задолженности и незавершенного строительства.

Предложения

1. Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу, Президенту Удмуртской Республики, губернатору Пермского края.
2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Н. БОГОМОЛОВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 декабря 2016 года № 66К (1141) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
пункт 2.3.5.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность объектов экспертно-аналитического мероприятия в части принимаемых мер, направленных на оптимизацию состава, обеспечение сохранности и вовлечения в оборот имущества казны Российской Федерации.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ соответствия имеющегося нормативного и методического обеспечения, динамики имущественного состава казны Российской Федерации целям и задачам в сфере управления имуществом казны Российской Федерации.

2. Оценка деятельности органов исполнительной власти по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации.

3. Оценка обоснованности и результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;
Министерство экономического развития Российской Федерации;
Министерство финансов Российской Федерации;
Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Исследуемый период: 2014-2015 годы и истекший период 2016 года (при необходимости более ранние периоды).

Сроки проведения мероприятия: с июля по декабрь 2016 года.

В ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия использованы материалы ранее проведенных контрольных мероприятий:

«Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» по пункту 2.3.5.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год;

«Проверка результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» по пункту 2.3.5.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ соответствия имеющегося нормативного и методического обеспечения, динамики имущественного состава казны Российской Федерации целям и задачам в сфере управления имуществом казны Российской Федерации

1.1. Анализ нормативных правовых актов и методических документов, определяющих порядок управления имуществом казны Российской Федерации, поступления и выбытия отдельных категорий объектов

Согласно статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) в состав государственной казны Российской Федера-

ции (далее - государственная казна, казна Российской Федерации), входят средства федерального бюджета и иное федеральное имущество, не закрепленное за федеральными государственными предприятиями и учреждениями.

Целями Подпрограммы 1 государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 327 (далее - Госпрограмма) в части управления объектами имущества государственной казны являются:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике;
- действенное управление имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;
- обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом;
- обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

В Госпрограмме государственная казна определена как временное состояние нахождения федерального имущества и соответствующей задачей указана минимизация количества объектов, составляющих государственную казну. Подразумевается, что имущество государственной казны должно использоваться только для обеспечения государственных функций.

Подпрограммой 1 Госпрограммы предусмотрены 2 показателя, характеризующих деятельность по управлению имуществом казны Российской Федерации, один из которых - «Процент сокращения количества объектов имущества государственной казны (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества государственной казны в 2012 году (кроме объектов, ограниченных в обороте)» - определяется как отношение изменения количества объектов в отчетном году к количеству объектов в 2012 году (кроме объектов, составляющих исключительную собственность Российской Федерации)¹.

¹ Согласно Сведениям о порядке сбора информации и методике расчета показателя (индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом» (дополнительные и обосновывающие материалы <https://programs.gov.ru/Portal/programs/additionalMaterials/41>).

Однако при расчете показателя Росимуществом не включались объекты, переданные в доверительное управление, безвозмездное пользование, на ответственное хранение, а также учтенные как объекты государственной казны в текущем отчетном периоде (вновь учтенные)², а также не применялась методика расчета показателя (индикатора) государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденная ответственным исполнителем Госпрограммы - Минэкономразвития России, что привело к искажению фактически достигнутых его значений.

Кроме того, показателями (индикаторами) Госпрограммы не охвачены следующие направления ее реализации:

- определение структурного состава федерального имущества как бизнес-единицы («бизнес, а не здание»);
- формирование системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом;
- усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности.

Перечни объектов федерального имущества, ограниченных в обороте, в разрезе категорий объектов имущества казны Российской Федерации, за исключением объектов защитных сооружений гражданской обороны (далее - ЗС ГО), отсутствуют.

В плане реализации государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2014 года № 1106-р, отсутствуют контрольные события в части управления имуществом государственной казны, а именно: категоризации, определения целевого назначения, сокращения количества объектов.

Приказом Росимущества от 25 июля 2014 года № 271 «Об оптимизации состава имущества государственной казны» (далее - приказ № 271) предусмотрено распределение объектов по 13 категориям³, для каждой из которых установлена необходимость разработки планов мероприятий («дорож-

² Приказ Росимущества от 5 февраля 2015 года № 35 «Об утверждении Методики расчета показателей (индикаторов) подпрограммы I «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

³ С учетом положений Госпрограммы, программы проведения настоящего контрольного мероприятия, а также положений приказа № 271 при проведении проверки не исследовались особенности управления акциями, долями (вкладами) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ, земель и другими природными ресурсами, высвобождаемым военным имуществом, арестованным, конфискованным, обращенным в собственность государства и иным изъятым имуществом.

ных карт») по оптимизации состава объектов и поручено территориальным управлениям Росимущества (далее - ТУ Росимущества) обеспечить:

- полноту и достоверность внесенных в реестр федерального имущества (далее - РФИ) сведений об ограничениях (обременениях) объектов в соответствии с действующими договорами;

- формирование в информационной системе «Казна» (далее - ИС «Казна») информационных справок к каждому объекту, включающих сведения о категории объекта, параметрах, стоимости, техническом состоянии, стоимости содержания объекта, сведений об учете объекта и регистрации прав на него, о наличии обременений (вид и срок), о количестве объектов в соответствующем имущественном комплексе и прочую информацию и их синхронизацию с РФИ.

ИС «Казна» является подсистемой федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ). Ввод ИС «Казна» в постоянную эксплуатацию осуществлен актом сдачи-приемки от 28 октября 2013 года, или спустя 3 года после создания подсистемы (соответствующие работы приняты 22 ноября 2010 года). Общая стоимость создания, развития (модернизации) и обслуживания ИС «Казна» с 2010 по 2015 год составила 32671,18 тыс. рублей. Затраты на развитие ИС «Казна» предусмотрены и в рамках действующего контракта от 18 января 2016 года № К16-19/10.

Приказом Росимущества от 8 декабря 2014 года № 488 «Об утверждении планов мероприятий «дорожных карт» об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации» (далее - приказ № 488) для каждой из 13 категорий имущества государственной казны определены возможные целевые функции объекта, формирование которых осуществляется ТУ Росимущества в информационной системе «Казна».

Вместе с тем приказы №№ 271, 488 и ИС «Казна» не позволяют обеспечить должный уровень управления объектами государственной казны, а именно:

- однозначные критерии отнесения объектов учета к той или иной категории объектов имущества казны Российской Федерации отсутствуют: в составе имущества большинства категорий предусмотрены «иные объекты»; существует возможность относить схожие объекты к разным категориям.

К примеру, объекты жилищного фонда, гостиницы могут учитываться по категории № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства». Дома и общежития могут относиться к категориям № 1 «Административные здания, строения, сооружения», № 8 «Объекты социальной сферы», № 4 «Объекты жилищно-коммунального хозяйства»;

- в ИС «Казна» отсутствует возможность выгрузки и просмотра сведений об имущественных комплексах, что несет риски вовлечения в оборот неполного количества объектов, связанных между собой по функциональному (территориальному) признаку, к примеру, в части объектов жилого фонда и относящихся к ним объектов инфраструктуры, объектов социальной сферы, объектов транспортной инфраструктуры, объектов производственного назначения.

Отсутствие такой группировки не позволяет обеспечить переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц, как это предусмотрено задачами Подпрограммы 1 Госпрограммы;

- не предусматривает установления сроков вовлечения имущества казны в оборот, что существенно снижает эффективность реализации мероприятий по оптимизации состава государственного имущества;

- содержит признаки нормативного правового акта, имеющего межведомственный характер, поскольку предполагает принятие решений в отношении третьих лиц и предусматривает совершение действий по минимизации объектов государственной казны иными органами и организациями.

Учитывая, что Росимущество не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации и вопросов организации и контроля деятельности агентства, он принят Росимуществом за пределами установленных полномочий.

Минэкономразвития России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере имущественных отношений в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, неудовлетворительно осуществляет соответствующие функции: Положение о Минэкономразвития России не соответствует объему задач Министерства в области управления государственной казны; единственный, прямо предусмотренный Положением, нормативный правовой акт об утверждении типовых условий договоров аренды в отношении находящихся в федеральной собственности нежилых помещений, зданий, строений, сооружений, закрепленных за федеральным государственным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, а также находящихся в казне Российской Федерации, не принят.

Количество изданных в 2014-2016 годах подзаконных нормативных правовых актов, положениями которых урегулированы отношения по управлению (распоряжению) имуществом казны Российской Федерации в целом незначительно⁴:

- издано постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2015 года № 1200 «Об утверждении Правил передачи Федеральным агентством по управлению государственным имуществом федерального имущества некоммерческим организациям в качестве имущественного взноса Российской Федерации», проект которого был подготовлен Минэкономразвития России;

- во исполнение пункта 81 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100, предусматривающего совершенствование порядка представления малым и средним предприятиям в аренду федерального имущества (срок реализации - октябрь 2016 года), издано постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 1283 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2010 года № 645», в соответствии с которым введена обязанность Росимущества по организации аукционов (конкурсов) на право заключения договора, предусматривающего переход прав на указанное имущество, в течение года с момента его включения в соответствующий перечень;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2016 года № 682 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 года N 584» уточняется порядок подготовки и проведения конкурса по продаже государственного или му-

⁴ В проверяемом периоде Минэкономразвития России и Росимущество участвовали в подготовке следующих проектов постановлений Правительства Российской Федерации: «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», разработка которого ведется более двух лет, в целях снятия запрета на согласование заключения инвестиционных договоров в отношении находящихся в федеральной собственности земельных участков и объектов недвижимого имущества, расположенных на таких земельных участках; «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 806 «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества» в части установления особенностей включения объектов культурного наследия в программу приватизации; «О разграничении права собственности в отношении защитных сооружений гражданской обороны, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года»; «О вовлечении имущественных комплексов объектов по хранению и объектов по уничтожению химического оружия после завершения их эксплуатации в хозяйственный оборот» (Росимущество является соисполнителем).

ниципального имущества и, в частности, предусматриваются особенности проведения конкурса по продаже объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 года № 997 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 325» из перечня документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, исключен проект охрannого обязательства пользователя (собственника), согласованный с органом охраны памятников и руководящим органом (центром) религиозной организации;

- в 2014-2015 годах Росимуществом не выполнены запланированные (предусмотрены Детальными планами-графиками реализации Госпрограммы на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов, утвержденными приказами Минэкономразвития России от 25 августа 2014 года № 509, от 25 сентября 2015 года № 684) задачи по подготовке нормативных правовых и ведомственных актов в части управления имуществом государственной казны Российской Федерации, а именно: не приняты приказ Росимущества о порядке передачи объектов социально-культурного назначения в собственность субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (КС 1.2.10.2); постановление Правительства Российской Федерации «Об управлении объектами федерального имущества, составляющими государственную казну Российской Федерации» (КС 1.3.12.3); постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению содержания и сохранности потенциально опасных объектов государственной казны Российской Федерации» (КС 1.3.13.9).

Таким образом, в отсутствие у Росимущества полномочий по регулированию отношений в сфере управления имуществом государственной казны ведомственными актами Росимущества в области организации и контроля деятельности агентства и его структурных подразделений достаточный уровень нормативно-правового регулирования обеспечен быть не может. В свою очередь, Минэкономразвития России соответствующие нормативные правовые акты не приняты.

1.2. Оценка динамики показателей, характеризующих имущественный состав казны Российской Федерации

Сведения о динамике количества объектов имущества казны по рассматриваемым категориям имущества представлены в таблице:

Вид объекта имущества	01.01.2013 г.	01.02.2014 г.	01.02.2015 г.	01.01.2016 г.	15.06.2016 г.
Административные здания, строения, сооружения	18464	16990	16222	13883	11552
Гидротехнические сооружения	739	1215	1072	1079	1078
Объекты воздушного и водного транспорта	1102	1122	1026	1024	1028
Объекты гражданской обороны и защитные сооружения	18045	16978	16440	16023	16448
Объекты жилищно-коммунального хозяйства	9391	7903	6170	5927	5805
Объекты жилого фонда	12015	10511	7688	6686	6716
Объекты культурного наследия	6130	7030	6972	6884	7002
Объекты движимого имущества	4196	5625	4603	3507	3767
Объекты недропользования	6962	6993	6947	8086	8160
Объекты незавершенного строительства	369	373	371	455	460
Объекты производственного назначения	1758	4598	4532	4365	4335
Объекты социальной сферы	2755	2343	2203	2148	2142
Объекты транспортной инфраструктуры и связи	6324	5862	5768	5914	7828
Общее количество	88250	87543	80014	75981	76321

Как следует из таблицы, количество рассматриваемых объектов государственной казны в 2014 году снизилось на 9 %, в 2015 году - на 5 %. Сводная информация о количестве поступивших и выбывших в проверяемом периоде объектов имущества казны Российской Федерации в разрезе оснований поступления и выбытия в Росимуществе отсутствует.

Категоризация объектов казны Российской Федерации проведена ненадлежащим образом: выявлены многочисленные несоответствия при отнесении объектов к той или иной категории.

Например, в состав административных объектов ошибочно включены объекты культурного наследия (далее - ОКН). Так, 15 административных зданий по адресу: г. Москва, ул. Школьная, и здание по адресу: г. Москва, ул. Старая Басманная, д. 15А, стр. 4, относятся к ОКН федерального значения.

Среди объектов движимого имущества учтен ОКН - усадьба Голубчикова-Федосеева, который по данным ИАС ЕСУГИ входит в состав музейного комплекса - архитектурно-этнографического музея «Хохловка» - и передан в безвозмездное пользование. Кроме того, в перечень объектов движимого имущества вошли объекты незавершенного строительства: школа на 18 классов в п. Мяунджа; Нетьинский завод минераловатных изделий мощностью 230 тысяч куб. м; общежитие на 80 мест в пос. Нетьинка Брянского района.

В нарушение требований статьи 11 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» инвентаризационные мероприятия в отношении объектов имущества государственной казны Россий-

ской Федерации Росимуществом на системной основе не организуются и проведены лишь в отношении объектов ЗС ГО, что также не соответствует пункту 1.5 Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденных приказом Минфина России от 13 июня 1995 года № 49.

Установлены многочисленные факты, свидетельствующие о том, что декларируемое Росимуществом общее количество учтенных объектов имущества казны Российской Федерации (76321 объект) по состоянию на 15 июня 2016 года в значительной мере искажено. Так:

- в перечень объектов государственной казны на 15 июня 2016 года включены выбывшие объекты в количестве до 2991 единицы;

- данные перечня объектов государственной казны на 15 июня 2016 года не сопоставимы с данными годового отчета о деятельности Росимущества за 2015 год, согласно которому по состоянию на 7 апреля 2016 года в РФИ учтены 92864 объекта государственной казны Российской Федерации;

- анализ результатов деятельности Росимущества показал, что при приватизации ФГУП объекты федерального имущества, в силу закона не подлежащие приватизации, в безусловном порядке не передаются в казну Российской Федерации и зачастую продолжают учитываться на забалансовых счетах организаций, созданных в результате приватизации ФГУП. Из 685 объектов, не подлежащих приватизации при акционировании 32 ФГУП в период 2014 год - I полугодие 2016 года, в настоящее время в РФИ числятся 185 объектов (не учитывались объекты, подлежащие списанию (списанные), или 27 %, в качестве правообладателей которых указаны 12 ФГУП, реорганизация которых завершена;

- кроме того, в ходе проверок отмечались отдельные факты, свидетельствующие о недостоверности сведений об имуществе казны. Так, согласно письмам Росимущества от 29 февраля 2016 года № ВГ-02/7657, от 11 марта 2016 года № ВГ-02/9178 в РФИ не учитываются 54 объекта дома отдыха «Полет», расположенного по адресу: Российская Федерация, Республика Крым, г. Судак, пгт. Новый Свет, ул. Голицына, д. 1, не вошедших в уставный капитал ОАО «Летно-исследовательский институт имени М.М. Громова» (согласно распоряжению ТУ Росимущества в Московской области «Об условиях приватизации федерального государственного унитарного предприятия «Летно-исследовательский институт имени М.М. Громова» от 29 ноября 2011 года № 947) и составляющих в настоящее время казну Российской Федерации;

- по данным перечня объектов государственной казны на 15 июня 2016 года, количество объектов имущества казны Российской Федерации,

в отношении которых установлено обременение, составляет 1536 единиц, или 2 %, что не соответствует данным периодической отчетности ТУ Росимущества. По данным периодической отчетности ТУ Росимущества, формируемой на основании приказа Росимущества от 22 декабря 2014 года № 508 «О периодической отчетности территориальных органов Росимущества», на начало 2016 года указаны сведения о наличии обременений у 10452 объектов.

На 15 июня 2016 года в ИС «Казна» сформированы данные о виде использования в отношении 32851 объекта, или 43 % общего количества (76321 объект). Некоторыми ТУ Росимущества (в г. Москве, в г. Санкт-Петербурге, в Ленинградской, Самарской и Кемеровской областях, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, в Красноярском крае) работа по определению вида использования фактически не начата, количество объектов, в части которых установлен вид использования, составляет менее 10 % от общего числа объектов, учтенных соответствующим ТУ Росимущества в ИС «Казна».

Например, к объектам с неопределенным видом использования, занимаемым религиозными организациями, относятся:

- 9 зданий по адресу: Москва, ул. 2-й Зачатьевский переулок, д. 2; д. 2, стр. 6; д. 2, стр. 1; д. 2, стр. 3; д. 2, стр. 4; д. 2, стр. 5; д. 2, стр. 2; д. 2, стр. 19, входящих в ОКН федерального значения - «Ансамбль Зачатьевского монастыря, XVII в., XIX в.» (согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176);

- административные здания по адресу: г. Москва, Колодезный переулок, вл. 2А, стр. 7, 9, которые подлежат передаче в безвозмездное пользование Московской патриархии РПЦ, как относящиеся к Церкви во имя Рождества Иоанна Предтечи в г. Москве (распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 1998 года № 1347-р и распоряжение Минимущества России от 1 ноября 2000 года № 920-р);

- здание по адресу: г. Москва, ул. Бакунинская, д. 83, стр. 3, относящееся к памятнику архитектуры «Церковь Покрова Пресвятой Богородицы в Рубцове»;

- здание по адресу: г. Москва, ул. Рождественка, д. 15/8, стр. 3 (относится к памятнику архитектуры «Церковь Святителя Николая в Звонарях»).

Росимуществом осуществлен следующий расчет показателя эффективности Подпрограммы 1 Госпрограммы «Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция»:

КПЭ	2015 г.		2014 г.		2013 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Общее количество объектов государственной казны (недвижимое имущество)		72474		78044		81918
Количество объектов государственной казны (недвижимое имущество), для которых определена целевая функция		28021		21115		36607
Доля объектов государственной казны, для которых определена целевая функция	15,0	38,7	10,0	27,1	5,0	44,7

Из данных таблицы следует, что программные показатели (индикаторы) не соотносятся с действительным достижением результата. Фактический показатель доли объектов государственной казны, для которых определена целевая функция, в 2013-2015 годах не имеет четкой динамики, в том числе в разрезе видов целевых функций, и существенно превышает плановое значение.

При этом непосредственно плановые значения по данному показателю, предусматривающие рост числа объектов с установленным целевым назначением к 2018 году лишь до 30 %, не соответствуют ожидаемому результату достижения цели 1 Подпрограммы 1 Госпрограммы - определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны.

Сведения о динамике балансовой стоимости объектов имущества казны Российской Федерации

По данным отчетов Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2013-2015 годы, наибольший объем нефинансовых активов казны отражен на балансе у Росимущества и Минтранса России.

Данные о балансовой стоимости объектов имущества государственной казны в соответствии со сводным балансом Росимущества (форма 0503130) и о динамике количества объектов казны за последние 2 года представлены в таблице:

	Недвижимое имущество (за исключением земельных участков)			Движимое имущество		
	01.01.2014 г.*	01.01.2015 г.*	01.01.2016 г.	01.01.2014 г.*	01.01.2015 г.*	01.01.2016 г.
Количество объектов, ед.	81918	75411	72474	5625	4603	3507
Стоимость объектов, тыс. руб.	496701377,3	1786242709,3	1833438237,5	25367480,2	79229308,8	93832974,9

* Данные о количестве объектов приведены на 1 февраля (по отчетам о деятельности Росимущества).

На основании пунктов 143, 145 приказа Минфина России от 1 декабря 2010 года N 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными

внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (далее - Инструкция № 157н) объекты имущества в составе государственной казны отражаются в бюджетном учете в стоимостном выражении без ведения инвентарного и аналитического учета объектов имущества, при этом аналитический учет объектов в составе имущества государственной казны осуществляется в структуре, установленной для ведения реестра государственного (муниципального) имущества соответствующего публично-правового образования.

С учетом требований Инструкции № 157н сводная отчетность Росимущества должна включать в себя сводные данные об объектах нефинансовых активов, сформированные территориальными органами Росимущества на основе данных РФИ по состоянию на отчетную дату.

ТУ Росимущества используются разные подходы к формированию данных о балансовой стоимости объектов имущества государственной казны как на основе данных РФИ, так и на основании самостоятельно ведущихся ТУ Росимущества регистров бухгалтерского учета, что не соответствует требованиям Инструкции № 157н.

Минфином России не приняты акты, устанавливающие порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренные пунктом 145 Инструкции № 157н.

В то же время в ряде ТУ Росимущества установлены факты отражения в бухгалтерском учете стоимости объектов, которая отличается от данных РФИ.

Так, стоимость объекта «Никольская церковь» (РНФИ П12160006081), расположенного по адресу: Россия, 422840, Республика Татарстан, Спасский район, с. Болгар, в соответствии с пообъектным перечнем ТУ Росимущества в Республике Татарстан на 1 января 2016 года составила 24201,7 тыс. рублей. В то же время, по данным РФИ, стоимость объекта на указанную дату составляла 1060212,1 тыс. рублей. Аналогичный факт установлен в отношении объекта «Первая очередь (помещение окружного военкомата) объекта: 4 секционный дом со встроенными нежилыми помещениями» балансовой стоимостью 23433,96 тыс. руб. (стоимость в РФИ - 23433960 тыс. рублей) РНФИ П13810000071 (Ненецкий автономный округ).

Согласно пояснениям Росимущества балансовая стоимость указывается в РФИ только в случае принятия объекта от балансодержателя. Мониторинг

данных ТУ Росимущества показал, что значительное количество объектов недвижимого имущества казны отражено в РФИ по нулевой стоимости.

Ввиду изложенного, данные бюджетной (бухгалтерской) отчетности Росимущества о стоимости нефинансовых активов имущества казны в целом носят условный характер.

По состоянию на 1 января 2016 года 1425405013,7 тыс. рублей, или 78 % совокупной стоимости объектов недвижимого имущества казны Российской Федерации, учтенных Росимуществом, приходятся на объекты, учтенные ТУ Росимущества в г. Москве.

Стоимость недвижимого имущества казны Российской Федерации, учтенного ТУ Росимущества в г. Москве по состоянию на 15 июня 2016 года, на 1385320346,7 тыс. рублей, или на 80 %, складывается за счет объектов, расположенных в Республике Казахстан.

В числе оснований учета указанных объектов в РФИ: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об особенностях правового регулирования деятельности предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта от 18 октября 1996 года, а также совместный приказ Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан от 6 июня 2011 года № 390 и Росимущества от 6 июня 2011 года № 178. Перечни объектов, подлежащих передаче Российской Федерации, приведены в приложениях №№ 4-9 к указанному приказу, причем сведения о стоимости объектов указаны в различных единицах измерения: в приложениях №№ 4, 5, 6, 7, 9 - в рублях, в приложении № 8 - в тенге. Для целей учета объектов в РФИ осуществлен пересчет тенге в рубли по официальному курсу Центрального банка Российской Федерации, действовавшему на дату подписания совместного приказа (100 казахстанских тенге = 19,1476 рубля). Данные об объектах внесены в РФИ в апреле 2014 года, то есть спустя 3 года с момента подписания соглашения.

При этом соответствующая стоимость, по данным первичных документов, составляет только 2521370,1 тыс. руб. Движение по указанным объектам в периоде с 1 января 2015 года по 15 июня 2016 года отсутствовало. Проверка подтвердила соответствие данных на 1 января 2015 года и 1 января 2016 года перечню объектов, учтенных в ИС «Казна» на 15 июня 2016 года, в части перечня и стоимости объектов в Республике Казахстан.

Таким образом, при внесении в РФИ объектов недвижимости, расположенных в Республике Казахстан, их совокупная стоимость была завышена на 1382798976,6 тыс. рублей. В результате, на ту же сумму искажены

данные Росимущества о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации на 1 января 2015 года и 1 января 2016 года.

Завышение стоимости объектов в РФИ объясняется Росимуществом (письмо Росимущества от 21 октября 2016 года № 07/43882) искажением единицы измерения стоимости ряда объектов при автоматическом внесении информации о них в РФИ, в результате чего их стоимость увеличена в 1000 раз. Однако выявлены иные причины искажения: так, стоимость одного из объектов, расположенных в Республике Казахстан, «Здание большого периодического ремонта секция 1» (РФНИ П12770085211), завышена более чем в 7 тыс. раз. Указанный вывод также подтвержден пообъектной выборочной проверкой.

С учетом выявленного искажения пообъектные сведения ТУ Росимущества на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года выборочно (в части наиболее дорогих объектов) сопоставлены с первичными документами, на основании которых формировались данные РФИ о стоимости объектов.

К примеру, по данным РФИ объект «Памятник погибшим воинам-интернационалистам» первоначальной стоимостью 20056200,0 тыс. рублей (РНФИ В12770033043) на Поклонной горе возведен во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2001 года № 537 «О сооружении в г. Москве памятника погибшим воинам-интернационалистам». Такая же стоимость указана в перечне объектов ТУ Росимущества в г. Москве на 1 января 2015 года и на 1 января 2016 года.

Вместе с тем пунктом 4 указанного постановления предусмотрено проектирование и сооружение памятника за счет финансирования в размере до 20 млн. рублей. Согласно акту о приемке-передаче объекта «Памятник погибшим воинам-интернационалистам» от 25 ноября 2008 года его стоимость - 20056,2 тыс. рублей, то есть в 1000 раз, или на 20036143,8 тыс. рублей, меньше учтенной в РФИ.

Кроме того, в общей сложности, на 19973428,0 тыс. рублей по состоянию на 1 января 2015 года и на 20475355,4 тыс. рублей на 1 января 2016 года завышена указанная в РФИ, а также балансовая стоимость 10 объектов недропользования (скважин консервированных разведочных), расположенных по адресу: Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Нижневартовский район, лицензионный участок Нивагальский, площадь Нивагальская.

Таким образом, в нарушение требований пункта 1 статьи 13 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» бухгалтерская (бюджетная) отчетность Росимущества не дает достоверного представления о стоимости объектов имущества казны Российской Феде-

рации: величина совокупного завышения данных о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации в формируемой бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества за 2014 год составила 1422805007,85 тыс. рублей, за 2015 год - 1423310475,8 тыс. рублей.

В сводной бухгалтерской (бюджетной) отчетности Минтранса России за 2015 и 2016 годы содержится следующая информация о стоимости нефинансовых активов, отраженная по строкам 110, 120, 130 баланса исполнения бюджета (код формы 0503130):

(руб.)

	На 01.01.2014 г.	На 01.01.2015 г.	На 01.01.2016 г.
Нефинансовые активы имущества казны (балансовая стоимость, 010800000)	310703566014,74	319943358164,02	396993106020,46
Амортизация имущества, составляющего казну (010450000)	60557164163,54	60576445644,56	60576684268,16
Нефинансовые активы имущества казны (остаточная стоимость стр. 110 - стр. 120)	250146401851,20	259366912519,46	336416421752,30

Указанные активы на 99,9 % сформированы за счет объектов недвижимого имущества в составе имущества государственной казны.

В составе нефинансовых активов имущества государственной казны Минтрансом России отражена стоимость имущества автомобильных дорог общего пользования федерального значения, переданных в доверительное управление Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее - ГК «Автодор») в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее - Федеральный закон № 145-ФЗ).

К числу особенностей доверительного управления автомобильными дорогами ГК «Автодор», установленных Федеральным законом № 145-ФЗ, относятся: отсутствие требований о заключении договора доверительного управления - передача рассматриваемого имущества ГК «Автодор», а также прекращение прав ГК «Автодор» на него производится на основании решения Правительства Российской Федерации; автомобильные дороги общего пользования федерального значения передаются в доверительное управление на срок девяносто девять лет; передаточный акт в отношении передаваемой автомобильной дороги общего пользования федерального значения должен содержать следующие сведения о ней: наименование, идентификационный номер, протяженность (отсутствует требование о по-объектном перечне имущества автодороги); правомочия доверительного управляющего осуществляются ГК «Автодор» с даты подписания соответствующего передаточного акта, передача имущества в доверительное управление ГК «Автодор» не подлежит государственной регистрации;

учредителем доверительного управления является Минтранс России - федеральный орган исполнительной власти, не наделенный полномочиями собственника в отношении передаваемого имущества казны Российской Федерации.

Во исполнение части 2 статьи 28 Федерального закона № 145-ФЗ Правительство Российской Федерации распоряжениями от 30 декабря 2009 года № 2133-р и от 7 июля 2011 года № 1178-р (в редакции распоряжений от 19 августа 2011 года № 1488-р и от 28 октября 2013 года № 1976-р) утвердило перечни автомобильных дорог, подлежащих передаче в доверительное управление ГК «Автодор», в числе которых: М-4 «Дон», М-1 «Беларусь», М-3 «Украина», А-107 «Московское малое кольцо», А-113 строящаяся Центральная кольцевая автомобильная дорога, М-11 строящаяся скоростная автомобильная дорога Москва - Санкт-Петербург.

На основании требований части 8 статьи 17 Федерального закона № 145-ФЗ Минтранс России издан приказ от 31 марта 2011 года № 105 «Об утверждении формы отчета о деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» за отчетный год и перечня содержащихся в таком отчете показателей и данных» (далее - приказ № 105), в соответствии с которым к отчету о деятельности ГК «Автодор» за отчетный год должны прилагаться следующие формы отчетности, утвержденные приказом Минфина России от 29 декабря 2010 года № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (далее - приказ № 191н):

- данные об использовании имущества, находящегося в доверительном управлении ГК «Автодор», за отчетный год по форме № 0503168;

- баланс, содержащий данные об операциях, связанных с осуществлением ГК «Автодор» доверительного управления автомобильными дорогами за отчетный год по форме № 0503130.

Вместе с тем требования о ведении ГК «Автодор» бюджетного учета и составлении бюджетной отчетности Федеральным законом № 145-ФЗ не установлены. Требования приказа № 191н непосредственно на ГК «Автодор» не распространяются.

Показатели отдельного баланса ГК «Автодор», содержащего сведения об имуществе, переданном в доверительное управление (по формам № 0503168, № 0503130), в проверяемом периоде включались в сводную отчетность Минтранса России, что противоречит статье 264.2 Бюджетного

кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс)⁵, поскольку ГК «Автодор» не относится к числу получателей (распорядителей) бюджетных средств.

Минтрансом России представлены письма Минфина России от 26 ноября 2010 года № 06-02-10/4889, от 11 июня 2011 года № 08-06-10/2601 и от 31 июля 2014 года № 02-07-10/38094, в соответствии с которыми информация в денежном выражении о состоянии нефинансовых активов Российской Федерации - имуществе, переданном в доверительное управление, а также об операциях, изменяющих указанные активы, подлежит отражению в бюджетном учете и в бюджетной отчетности Минтранса России. При этом, исходя из писем Минфина России, Росимущество, осуществляющее согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» ведение реестра федерального имущества, отражение в бюджетном учете и бюджетной отчетности данных об этом имуществе не осуществляет.

Вместе с тем требования об органах власти, уполномоченных вести балансовый учет имущества казны Российской Федерации, переданного в доверительное управление, в нормативных правовых актах отсутствуют.

С учетом требований статьи 1014, пункта 1 статьи 1026 Гражданского кодекса, Федерального закона № 145-ФЗ от имени Российской Федерации в имущественных отношениях, связанных с осуществлением ГК «Автодор» доверительного управления имуществом автомобильных дорог общего пользования федерального значения, выступают Минтранс России, наделенный полномочиями учредителя доверительного управления, а также Росимущество, осуществляющее полномочия собственника имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации.

Как ранее было отмечено, в силу требований пунктов 143, 145 Инструкции № 157н аналитический учет объектов в составе имущества казны Российской Федерации должен осуществляться на основании данных РФИ.

Органом, осуществляющим в установленном порядке учет федерального имущества и ведение реестра федерального имущества, является Росимущество, а в отношении отдельных категорий объектов имущества государственной казны Российской Федерации - Управление делами Президен-

⁵ Статьей 264.2 Бюджетного кодекса предусмотрено, что главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета составляют сводную бюджетную отчетность на основании представленной им бюджетной отчетности подведомственными получателями (распорядителями) бюджетных средств, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

та Российской Федерации (в силу требований постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2009 года № 290 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 года № 1370»). Тем самым формирование данных бухгалтерской (бюджетной) отчетности об имуществе государственной казны Российской Федерации на основании данных РФИ осуществляется в ТУ Росимущества (в Управлении делами Президента Российской Федерации).

Таким образом, в отсутствие требований нормативных правовых актов, определяющих порядок бюджетного учета объектов имущества казны Российской Федерации при изменении состава субъектов, уполномоченных ими распоряжаться, вопрос о разграничении бюджетных полномочий Минтранса России и Росимущества является дискуссионным.

Счета бюджетного учета 10800 «Нефинансовые активы имущества казны» и 10450 «Амортизация имущества, составляющего казну», которые должны использоваться Минтрансом России для отражения в бюджетном учете Минтранса России информации об операциях, изменяющих состав активов, переданных в доверительное управление ГК «Автодор», не включены в рабочий план счетов бюджетного учета, прилагаемый к учетной политике Минтранса России, утвержденной приказом Минтранса России от 7 марта 2013 года № 81а «Об утверждении учетной политики Министерства транспорта Российской Федерации», что не соответствует пунктам 3, 6 Инструкции № 157н.

Ввиду изложенного, несмотря на наделение Минтранса России полномочиями учредителя доверительного управления и издание распорядительных актов о предоставлении имущества государственной казны в доверительное управление ГК «Автодор», сведения об указанном имуществе не были исключены из бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества за 2015 год, что привело к дублированию сведений об имуществе казны Российской Федерации в консолидированном балансе Российской Федерации: в ходе выборочной проверки установлен факт отражения в бюджетной отчетности и Росимущества, и Минтранса России сведений о 145 объектах государственной казны совокупной балансовой стоимостью 36751640,5 тыс. рублей.

Кроме того, в нарушение требований пункта 41 Положения об учете в РФИ Росимуществом не в полном объеме внесены в РФИ сведения об ограничениях (обременениях) имущества, переданного в доверительное управление ГК «Автодор».

Учитывая изложенное, полнота и достоверность сведений об имуществе государственной казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и ИС «Казна» не обеспечена:

- данные указанных подсистем в полном объеме не синхронизированы;
- отсутствует однозначная категоризация объектов;
- данные о виде использования объектов государственной казны в ИС «Казна» сформированы в отношении менее половины объектов (43 %);
- полноценная инвентаризация имущества государственной казны не проводится;
- выявлены факты искажения сведений об имуществе государственной казны;
- сведения об имуществе государственной казны в разрезе оснований поступления и выбытия не формируются;
- не подлежащее приватизации имущество акционированных ФГУП в безусловном порядке в составе имущества государственной казны не отражается;
- в отсутствие должного контроля Росимущества за деятельностью его территориальных органов величина совокупного завышения данных о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и, как следствие, в формируемой бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества составила: за 2014 год - 1422805007,85 тыс. рублей, за 2015 год - 1423310475,8 тыс. рублей.

Минфином России не приняты акты:

- устанавливающие порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренные пунктом 145 Инструкции № 157н, что влечет применение территориальными органами Росимущества разных подходов к формированию данных о балансовой стоимости объектов имущества казны;
- определяющие порядок бюджетного учета объектов имущества казны Российской Федерации при изменении состава субъектов, уполномоченных ими распоряжаться, в частности, при передаче имущества в доверительное управление, что имеет следствием дублирование данных об имуществе государственной казны в консолидированном балансе Российской Федерации.

2. Оценка деятельности органов исполнительной власти по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации

2.1. Анализ качества планирования и эффективности освоения средств федерального бюджета на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации

Содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации осуществляется за счет бюджетных ассигнований на реализацию Подпрограммы 1 Госпрограммы по КБК 167 0113 38 1 03 99999 244. Мероприятия Госпрограммы укрупнены и не предусматривают целевую статью расходов на содержание объектов государственной казны в бюджетной классификации расходов федерального бюджета, что противоречит принципу адресности и целевого характера бюджетных средств, установленному статьей 28 Бюджетного кодекса, не позволяет обеспечить полноценный контроль целевого использования выделяемых средств.

Сведения о результатах деятельности Росимущества (форма 0503162) за 2014, 2015 годы не содержат полного перечня выполненных работ (услуг) по содержанию казны Российской Федерации, сопоставимость этих показателей за разные годы не обеспечивается, так как в отчетности используется непостоянная выборка данных показателей. В результате при общих расходах на содержание и обслуживание казны Российской Федерации в 2014 году в объеме 499815,4 тыс. рублей в форме 0503162 отражена выборка расходов в сумме 490609,3 тыс. рублей. В 2015 году указанные расходы составили 415817,9 тыс. рублей, однако в форме 0503162 расходы отражены в объеме 352889,1 тыс. рублей, или на 62928,8 тыс. рублей меньше.

Методика расчета планирования указанных расходов отсутствует. Потребность Росимущества в средствах федерального бюджета, необходимых для обеспечения сохранности объектов государственной казны, по категориям, установленным приказом № 271, не оценивается. Обобщенные сведения о техническом состоянии, затратах на содержание большинства объектов в Росимуществе отсутствуют, эти данные не внесены в ИС «Казна».

По расчетам ТУ Росимущества потребность в средствах на содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации в 2014 году составляла 2458,2 млн. рублей, в 2015 году - более 1500 млн. рублей. Однако оценка заявляемой потребности с точки зрения обоснованности и достаточности затруднительна по причине отсутствия у Росимущества полной информации о техническом состоянии и необходимых затратах на со-

держание большинства объектов, что, в том числе, подтверждается и объемами несогласованной дополнительной потребности в финансировании:

Цели заявленной потребности в финансировании	Бюджетные ассигнования, тыс. руб.		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Оплата услуг по хранению конфискованных судов	103000,0	321900,0	171185,0
Обеспечение охраны объектов казны	25000,0	25000,0	40000,0
Содержание и ремонт объектов казны	1269700,0	1399700,0	502174,4
Паспортизация объектов казны Российской Федерации	410000,0	0,0	0,0
Мероприятия Due dilligence	43000,0	43000,0	0,0
Мероприятия по мониторингу и ликвидации скважин АГКМ и ХМАО	1500000,0	1500000,0	2020000,0
Итого	3350700,0	3289600,0	2733359,4

Так, общая площадь жилых помещений в государственной казне составляет 1085287,2 кв. м, годовой размер необходимых на взносы в фонд капитального ремонта средств составляет 80432,0 тыс. рублей⁶ (реализация пункта 1 статьи 39, пункта 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В целом, согласно представленной Минфином России информации (письмо от 1 ноября 2016 года № 01-02-01/14-64078):

- в классификации расходов бюджетов и в обоснованиях бюджетных ассигнований расходы на уплату указанных взносов отдельно не отражаются;
- из 66 опрошенных Минфином России федеральных государственных органов представили информацию о наличии указанных расходов 14 органов;
- при формировании проекта федерального бюджета на 2017 и плановый период 2018 и 2019 годов главными распорядителями средств федерального бюджета потребность в бюджетных ассигнованиях на указанные цели не заявлялась;

- информацией об объемах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным государственным органам в проекте бюджета на уплату взносов региональным операторам на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, а также об имеющейся задолженности по указанным платежам по состоянию на 1 ноября 2016 года, а также о количестве квартир, по которым уплачены взносы, Минфин России не располагает.

Кроме того, в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в 2014 году,

⁶ Ставка за 1 кв. м колеблется от 2,17 до 15,00 рубля в зависимости от субъекта Российской Федерации.

у Росимущества возникла необходимость оформления охранных обязательств в отношении ОКН, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в государственной казне и не переданных в безвозмездное пользование.

Вместе с тем, исходя из представленных Аппаратом Правительства Российской Федерации материалов к совещанию у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева 28 сентября 2016 года по вопросу «О расходах федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», вопросы о дополнительной потребности Росимущества в средствах федерального бюджета на содержание и обслуживание объектов имущества казны Российской Федерации Рабочей группой (подкомиссией) Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период необоснованно не рассматривались.

До подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств ассигнования на эти цели Росимуществом доведены в меньших объемах, чем утверждено сводной бюджетной росписью. Лимиты бюджетных обязательств на эти цели до ТУ Росимущества доведены на 2014 год в объеме 550862,4 тыс. рублей, на 2015 год - 433805,0 тыс. рублей, что меньше объемов средств на указанные цели, предусмотренных в федеральном бюджете, на 81437,7 и 128303,6 тыс. рублей, соответственно (на 12,9 % и 22,8 процента).

В 2014 году соответствующие расходы ТУ Росимущества осуществлены в объеме 499815,3 тыс. рублей, или 90,7 % доведенных центральным аппаратом Росимущества лимитов бюджетных обязательств, в 2015 году - 415817,9 тыс. рублей, или 95,8 процента.

Средства, которые не были освоены в 2014-2015 годах, в совокупности составляют 69034,2 тыс. рублей.

Сводные сведения ТУ Росимущества об использовании средств на содержание имущества государственной казны в 2014-2015 годах приведены в таблице (по данным формы 0503162):

Направления расходования	2014 г.				2015 г.			
	по плану		фактически		по плану		фактически	
	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.
Ремонтные работы	44	60637,8	42	59330,3	62	56045,2	58	49793,5
Мероприятия по содержанию	184	8994,4	176	8442,0	338	13112,0	325	12591,2

Направления расходования	2014 г.				2015 г.			
	по плану		фактически		по плану		фактически	
	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.	ед.	тыс. руб.
Проектно-изыскательские работы	70	17635,3	91	19449,7	44	30846,0	42	26372,6
Обследование технического состояния	1265	12342,7	267	7455,2	448	15661,6	441	12226,2
Хранение	145	58428,2	168	102925,0	99	14332,5	105	105857,1
Охрана	734	73579,8	741	70633,4	691	82037,3	675	88860,5
Паспортизация	8578	280687,1	7590	177131,9	3739	50132,1	3773	29256,6
Утилизация	120	31954,2	186	30004,1	238	6020,6	232	674,5
Иные работы	4882	16618,7	4931	15237,7	447	30384,6	472	27256,9
Итого	16022	560878,2	14192	490609,3	6106	298571,9	6123	352889,1

Количество объектов государственной казны, в отношении которых проводятся мероприятия по ремонту, содержанию и сохранности имущества, несопоставимо мало с общим количеством имущества государственной казны.

Между тем и выделенные средства не осваиваются в полном объеме. Так, не обеспечено выполнение мероприятий по паспортизации объектов казны. Указанные мероприятия в 2014 году выполнены в отношении 7590 из 8578 запланированных объектов государственной казны на сумму 177131,9 тыс. рублей, что составляет 63,1 % к выделенным на эти цели ассигнованиям, в 2015 году - на сумму 29256,6 тыс. рублей (58,4 % к выделенным ассигнованиям).

Кроме того, средства федерального бюджета расходуются на оплату исполнительных листов, сводные сведения о которых приведены в таблице (указанные расходы в форме 0503162 отражены частично):

Наименование показателя	(тыс. руб.)	
	2014 г.	2015 г.
Оплата по исполнительным листам	121337,2	253564,8
в том числе:		
за счет средств, дополнительно выделенных Минфином России	27547,0	150935,9
за счет средств текущего года	93790,2	102628,9

При этом в 2015 году исполнительные листы на 59,5 % оплачены за счет выделенного Минфином России дополнительного финансирования в размере 150,9 млн. рублей, тогда как Минфином России неоднократно отмечалось, что исполнительные листы подлежат оплате в пределах предусмотренных Росимуществу бюджетных ассигнований (письма от 26 июля 2013 года № 14-01-07/29882, от 17 августа 2015 года № 14-01-07/48383). Наибольшие суммы по исполнительным листам оплачены за хранение

морских судов ТУ Росимущества в Камчатском, Приморском краях, Сахалинской области.

Качество планирования расходов на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, эффективность освоения выделенных на эти цели бюджетных средств в Росимуществе не отвечают предъявляемым требованиям. В составе объектов государственной казны в течение длительного времени имеется необоснованно большое число объектов, не связанных с достижением задач Российской Федерации и не используемых для выполнения функций федеральных государственных органов.

Таким образом, отмечается недостаточный по сравнению с объемом имущества казны Российской Федерации уровень бюджетного финансирования мероприятий по его сохранности на фоне крайне низких темпов сокращения и вовлечения такого имущества в предпринимательский оборот.

2.2. Анализ деятельности органов исполнительной власти по выявлению, учету и обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации в разрезе категорий

Основные проблемы выявления, учета, обеспечения сохранности отмечаются в части объектов следующих категорий имущества казны Российской Федерации:

- 1) Объекты гражданской обороны и защитные сооружения.

В соответствии с пунктом 2.1.37 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284⁷, ЗС ГО относятся к запрещенным к приватизации объектам.

На основании пункта 2 Положения о порядке использования объектов имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 года № 359 (далее - постановление № 359), объекты ЗС ГО, приватизация которых запрещена, исключаются из состава имущества приватизируемого предприятия и передаются его правопреемнику на ответственное хранение и в пользование.

За период с 2013 года общее количество объектов ЗС ГО сократилось на 1597 объектов, или 9 %, и составило 16448 объектов, что объясняется Рос-

⁷ Действие пункта 2.1.37 (в части, касающейся ЗС ГО) не распространяется на ФГУП «Научно-производственное объединение по медицинским иммунобиологическим препаратам «Микроген» Минздрава России (г. Москва).

имуществом результатами проведенной инвентаризации, в том числе снятия соответствующего статуса объектов (в соответствии с подпунктом 2.5 приказа МЧС России от 15 декабря 2002 года № 583, а также в порядке, установленном Правилами эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны, утвержденными указанным приказом).

Росимуществом в 2013 году разработана «Концепция государственного управления сетью защитных сооружений гражданской обороны на период до 2018 года»⁸ (далее - Концепция ЗС ГО), в которой обозначены следующие проблемы:

- порядка 95 % объектов ЗС ГО принято в эксплуатацию до 1993 года и находится в неудовлетворительном состоянии;
- отсутствует возможность установить правопреемника приватизированного предприятия, что приводит к невозможности применения постановления № 359;
- организации, владеющие имущественными комплексами, в состав которых входят объекты ЗС ГО, отказываются принимать их в пользование в связи с тем, что они прекращают свою деятельность в военное время или по техническим и финансовым возможностям не в состоянии содержать их в готовности к приему укрываемых.

Таким образом, ЗС ГО государственной казны требуют дополнительного выделения средств из федерального бюджета на их содержание. При этом контрольно-надзорными органами выносятся предписания о приведении объектов ЗС ГО в надлежащее состояние и налагаются штрафные санкции.

В соответствии с протоколом от 17 апреля 2015 года № 4 заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности принято решение о передаче в 2015-2018 годах ЗС ГО в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их переводе в другие виды (классы), а также снятии с них статуса ЗС ГО по отдельным решениям Правительства Российской Федерации.

Минэкономразвития России совместно с Росимуществом и МЧС России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О разграничении права собственности в отношении защитных сооружений гражданской обороны, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года» (далее - Проект), внесенный 25 мая 2016 года в Правительство Российской Федерации. Проект предусматривал утверждение Правитель-

⁸ Информация о согласовании Концепции ЗС ГО с Минэкономразвития России, МЧС России не представлена.

ством Российской Федерации порядка принятия решения о разграничении права собственности в отношении ЗС ГО, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года.

Вместе с тем Аппарат Правительства Российской Федерации (письмо от 4 июля 2016 года № 4714п-П4) сообщил об отсутствии необходимости принятия нормативного правового акта, утверждающего порядок разграничения права собственности в отношении ЗС ГО в Российской Федерации. Тем самым, поддержана позиция Минюста России об отсутствии полномочий Правительства Российской Федерации по принятию актов, регулирующих основания и порядок разграничения государственной собственности. Данные вопросы урегулированы постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее - постановление № 3020-1), а также частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 122-ФЗ).

Росимуществом предложено⁹ включить вопрос о разграничении права собственности в отношении ЗС ГО, введенных в эксплуатацию до 27 декабря 1991 года, в проект перечня актуальных вопросов обеспечения национальной безопасности для межведомственной проработки и подготовки проектов поручений Президента Российской Федерации и решений Совета Безопасности Российской Федерации в I полугодии 2016 года.

Вместе с тем сведения о соответствующей проработке перечней объектов, которые могут быть переданы субъектам Российской Федерацией, отсутствуют.

⁹ Письмо Росимущества от 11 ноября 2015 года № ОД-06/47211 в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина и Аппарата Совета Безопасности Российской Федерации.

Согласно дорожным картам об оптимизации состава имущества государственной казны Российской Федерации приказа № 488 решения об осуществлении действий с объектами ЗС ГО могут быть приняты межведомственной комиссией (Росимущество, Минэкономразвития России, МЧС России), но такая комиссия не создана.

2) Объекты жилого фонда.

Общее количество объектов жилого фонда с 1 января 2013 года сократилось на 5299 объектов, или 44 %, и составило 6716 объектов, что объясняется приватизацией и передачей органам местного самоуправления. Росимуществом запланированы к передаче 3965 объектов жилого фонда.

Значительную часть имущества государственной казны составляют не вошедшие в перечень приватизируемых объектов ФГУП¹⁰ объекты жилищного фонда и необходимой для их эксплуатации инженерной инфраструктуры. При этом в связи с неудовлетворительным техническим состоянием объектов жилого фонда органы местного самоуправления отказываются принимать их до проведения ремонта. Попытки Росимущества обязать принять объекты в судебном порядке не увенчались успехом, так как суд считал необходимым наличие согласия органов местного самоуправления на прием объектов.

В качестве пилотного проекта разработан алгоритм обязания органов местного самоуправления принимать объекты в муниципальную собственность, в том числе в судебном порядке, который в 2015 году рассматривался на заседании комитета «Управление имуществом, составляющим казну Российской Федерации, в том числе земельными участками, находящимися в государственной собственности» Экспертно-консультационного совета при Росимуществе (далее - Комитет). Принято решение о целесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части разработки упрощенной процедуры передачи жилого фонда в собственность муниципальных образований¹¹, предусмотрев выделение денежных средств федерального бюджета на капитальный ремонт таких объектов (за

¹⁰ Объекты, относящиеся к жилищному фонду (жилые помещения, многоквартирные дома) и инженерной инфраструктуре, необходимой для обеспечения надлежащей эксплуатации объектов жилищного фонда, не вошедшие в уставной капитал приватизируемых предприятий и находящиеся в государственной казне, подлежат передаче в муниципальную собственность (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», постановление № 3020-1).

¹¹ По аналогии с Федеральным законом от 8 декабря 2011 года № 432-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

исключением аварийного жилья), а также на расселение аварийного жилья. Сведения о разработке такого нормативного правового акта отсутствуют.

В соответствии с информацией ТУ Росимущества (на основании имеющихся сметных расчетов), на проведение ремонтных работ объектов жилого фонда, включая общежития, а также ОКН, в 2016-2018 годах требуется по 421742,4 тыс. рублей ежегодно.

Вместе с тем одной из многочисленных категорий дел, ответчиками по которым выступают ТУ Росимущества, являются иски о взыскании (задолженности по коммунальным платежам, по оплате ремонтных работ общего имущества многоквартирного дома, уплате ежемесячных взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и др.). Выборочный анализ дел данной категории (53 иска) показал, что судами удовлетворяются исковые требования управляющих компаний в 90 % случаев (удовлетворен 41 иск, частично удовлетворены 2 иска, в 4 судебных делах истцы отказались от заявленных требований, 1 иск оставлен без рассмотрения, 5 дел находятся в стадии рассмотрения). Таким образом, дополнительные расходы федерального бюджета обусловлены несвоевременным урегулированием вопроса по оплате Росимуществом обязательных платежей по содержанию имущества.

3) Объекты недропользования.

Динамика фонда скважин, пробуренных за счет средств государственного бюджета, распределенного и нераспределенного фонда недр, согласно данным информационно-аналитической системы «Федеральный реестр скважин» (далее - ИАС ФРС)¹², по состоянию на 22 июня 2016 года представлена в таблице:

	Всего	По статусу (состоянию)			
		в консервации	ликвидировано	в неустановленном состоянии	в эксплуатации
2010 г.	92226	8448	37426	39151	7201
2011 г.	99754	10266	40327	41664	7497
2012 г.	100475	10365	40725	41799	7586
2013 г.	130744	10855	43011	69247	7631

¹² ИАС ФРС, введенная в эксплуатацию приказом Роснедр от 2 июля 2013 года № 571, создавалась с 2005 года в рамках проводимой по поручению Президента Российской Федерации от 31 октября 2005 года № ПР-1794 инвентаризации скважин, пробуренных за счет государственного бюджета. ИАС ФРС - программно-аппаратный комплекс, предназначенный для автоматизации и информационно-аналитической поддержки планирования и исполнения государственных функций по контролю состояния фонда скважин, связанного с их опасными проявлениями, принадлежности к распределенному или нераспределенному фонду недр и вопросами имущественного учета.

	Всего	По статусу (состоянию)			
		в консервации	ликвидировано	в неустановленном состоянии	в эксплуатации
2014 г.	131283	10981	43184	69442	7676
2015 г.	132481	11007	43392	70402	7680
2016 г.	133179	11013	43853	71018	7295
Структура скважин (2016 г.), %	100,0	8,3	32,9	53,3	5,5

Общий объем государственного фонда скважин, с учетом ревизии данных 2005 года и сокращения дублирующихся сведений, проведенных в 2009-2016 годах, имеет тенденцию к росту. К государственному фонду скважин отнесены только геологоразведочные скважины, пробуренные за счет государственных средств до 2002 года, а также скважины параметрического бурения, бурящиеся до настоящего времени по заказам Роснедр и его территориальных органов за счет госбюджета в рамках регионального этапа геологоразведочных работ. Всего на территории России насчитывается от 1 до 1,5 миллиона скважин глубокого бурения на нефть и газ.

Из 133179 скважин государственного фонда 27525 скважин, или 20,7 %, приходятся на нераспределенный фонд недр, в том числе: 1211 - в консервации, 16683 - ликвидированы, 9631 - в неустановленном состоянии.

Фонд бесхозных скважин (скважин, не имеющих балансодержателя) насчитывает 42166 скважин, из которых 16683 скважины находятся на нераспределенном фонде недр. Реальные масштабы проблемы бесхозных скважин существенно больше, поскольку в приводимых оценках не участвуют порядка 60 тыс. скважин, состояние которых не определено до настоящего времени.

Поскольку данные о собственниках и правообладателях скважин фрагментарны и не поддерживаются в актуальном состоянии, подтверждающая их первичная документация в большинстве случаев отсутствует, полнота и качество информации по имущественному учету не позволяют сделать полноценную оценку государственного фонда скважин.

Необходимо отметить, что в целях обеспечения экологической безопасности именно учет ликвидированных скважин является более актуальной проблемой, чем учет скважин, находящихся в консервации: из общего числа выявленных опасных скважин около 70 % числятся на момент обследования как ликвидированные.

В 2007-2015 годах Роснедрам были выделены на цели ликвидации опасных скважин 1653 млн. рублей, что позволило в рамках государственных контрактов провести обследование 1876 потенциально экологически

опасных скважин нераспределенного фонда недр, из которых были ликвидированы 177, представляющих наибольшую опасность.

В 2009-2016 годах работы по мониторингу скважин государственного фонда выполнены в рамках государственных контрактов Роснедр с ОАО «НПЦ «Недра» и АО «Росгео» (ОАО «НПЦ «Недра» контролируется АО «Росгео») на общую сумму 1200 млн. рублей с ежегодным финансированием от 100 млн. рублей (2013 год) до 252,4 млн. рублей (2016 год).

Действующее бюджетное законодательство предусматривает использование выделяемых Роснедрам лимитов финансирования из средств федерального бюджета целевым назначением на осуществление расходов по инвентаризации фонда скважин, консервации и ликвидации горных выработок на нераспределенном фонде недр.

В настоящее время насчитывается 439 экологически опасных скважин на нераспределенном фонде недр, 1211 пребывают в длительной консервации.

Из 8160 учтенных объектов государственной казны данной категории 8118 относились к скважинам разного вида и связанным с ними сооружениям. Из оставшихся 42-х объектов часть может быть однозначно исключена из состава скважин (например, «бункер руды и породы», РНФИ П12290004565), часть после уточнения может быть отнесена к скважинам. При этом в сопоставлении динамика фонда скважин ИАС ФРС и ИС «Казна» выглядит следующим образом:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ИАС ФРС	130744	131283	132481	133179
ИС «Казна»	6962	6993	6947	8086

Из 11695 скважин, находящихся в хозяйственном обороте (скважин в эксплуатации и законсервированных скважин, из которых может быть возобновлена добыча), 554 скважины имеют балансодержателя в лице ТУ Росимущества.

Законсервированные скважины (а в ряде случаев и ликвидированные) представляют интерес с позиций их потенциального вовлечения в хозяйственный оборот. Стоимость бурения нефтегазовой скважины и ее обустройство с целью эксплуатации может достигать 300-500 млн. рублей в зависимости от региона, горно-геологических условий и глубины бурения, в то время как реконструкция и восстановление законсервированной скважины, как правило, не превышает 5-10 млн. рублей (при удовлетворительном техническом состоянии).

На запрос о представлении информации об аренде скважин, составляющих казну Российской Федерации и расположенных на лицензионных участках, Минприроды России сообщило, что вопросы текущего имущественного состояния составляющих государственную казну объектов недвижимости, в том числе находящихся на распределенном фонде недр скважин, а также распоряжения указанными объектами, не входят в компетенцию Минприроды России, указанные вопросы находятся в компетенции Минэкономразвития России и Росимущества.

Вместе с тем по итогам проведенного ОАО «НПЦ «Недра» мониторинга фонда глубоких скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств и находящихся на нераспределенном фонде недр, за 2015 год сделан вывод, что из числа законсервированных скважин, около 300 скважин, давших промышленные притоки нефти и газа с дебитами от 10 до 200 куб. м/сут., могут быть предметом хозяйственного оборота.

Таким образом, несмотря на ведущуюся с 2005 года работу во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 31 октября 2005 года № Пр-1794 по инвентаризации скважин, пробуренных за счет государственного бюджета, сведения об объектах недропользования, содержащиеся в ИАС ФРС и ИС «Казна», не синхронизированы, межведомственное взаимодействие по учету указанной категории объектов казны Российской Федерации не организовано, полноценный мониторинг их состояния с целями как обеспечения экологической безопасности, так и вовлечения в хозяйственный оборот не обеспечен.

Вопросы дополнительного финансового обеспечения Росимущества в 2014-2016 годах в целях обеспечения ликвидации аварийных скважин Астраханского газоконденсатного месторождения (далее - АГКМ) (по предварительным расчетам, до 6 млрд. рублей) рассматривались на заседаниях Рабочей группы Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период и были отклонены (протоколы от 29 августа 2013 года № 1, от 27 августа 2014 года № 1, от 28 августа 2015 года № 1).

По мнению Минфина России (письма в Росимущество от 27 ноября 2015 года № 14-01-07/68976, в Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 года № 14-01-07/00399), расходы по соблюдению стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, а также ликвидации аварийных скважин должны быть осуществлены за счет собственных средств недропользователя.

Следует отметить, что на основании судебного решения (решение Ханты-Мансийского районного суда от 17 марта 2014 года по делу № 33-2774/2014, подтвержденное определением Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 1 июля 2014 года) ТУ Росимущества в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре обязано в срок до 31 декабря 2018 года провести обследование состояния 929 нефтяных скважин глубокого бурения, являющихся собственностью Российской Федерации, с целью выявления состояния скважин, наличия признаков аварийности для последующего проведения работ по приведению объектов в безопасное состояние. Проведение указанных работ оценивается в сумму 65 млн. рублей.

Согласно статье 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах) к числу основных обязанностей пользователей недр, в том числе, отнесены:

- сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидация в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;
- обеспечение безопасности горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр¹³.

До введения последней нормы Закона о недрах именно этот пробел в законодательстве рассматривался Минприроды России как препятствующий возложению обязанности по обеспечению безопасности всех скважин, расположенных в границах лицензионного участка, вне зависимости от их собственников, на недропользователя. Тем не менее, по мнению Минприроды России, необходимы правовые основания, позволяющие передать пробуренные за счет государственных средств скважины в собственность владельца лицензии для осуществления мониторинга и их последующей ликвидации за счет его собственных средств.

Минприроды России подготовлен законопроект (письмом от 30 июня 2016 года № 17-11-53/15472 законопроект направлен на согласование в Минфин России, Минэкономразвития России, Роснедра и Росимущество), которым предлагается установить, что скважины, созданные для осуществления геологического изучения, разведки и добычи полезных ис-

¹³ Норма введена Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

копаемых, находящиеся в собственности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и расположенные в границах участка недр, предоставленного в пользование, передаются пользователю недр в аренду - если в соответствии с техническим проектом и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недр, предусмотрено использование подлежащих передаче пользователю недр скважин при проведении работ на участке недр, либо в безвозмездное пользование - если такое использование не предусмотрено.

Порядок передачи пользователям недр скважин в аренду или безвозмездное пользование должен устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Учитывая, что подготовка проектной документации осуществляется пользователем недр на основании технического задания на проектирование, разработанного и утвержденного пользователем недр, и имеющейся геологической и иной информации о недрах и подлежит согласованию комиссией, создаваемой Роснедрами с представителями Минприроды России, Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора¹⁴, в отсутствие заинтересованности недропользователя, участия представителей собственника, исчерпывающей информации о скважинах государственного фонда недр в границах лицензионного участка, проектируемые нормы могут не достичь требуемого эффекта (по аналогии с изменениями, внесенными в статью 22 Закона о недрах Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 года № 408-ФЗ).

В рамках исполнения представления Счетной палаты Российской Федерации от 28 сентября 2016 года № 14-229/14-02 Минприроды России совместно с Росимуществом, ФГБУ «Росгеолфонд» и АО «НПЦ Недра» разработан план-график реализации мероприятий по синхронизации данных ИАС «ФРС» и реестра федерального имущества до конца 2017 года. Готовится к подписанию соглашение о порядке взаимодействия Роснедр и Росимущества по информационному обмену сведениями, необходимыми для учета федерального имущества в реестре федерального имущества и содержащимися в ИАС «ФРС» (в соответствии с письмом Минприроды России от 5 декабря 2016 года № 01-11-28/33051, письмом Росимущества от 6 декабря 2016 года № ДП-07/50607).

¹⁴ Пункты 3, 5, 6 Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 года № 118.

4) Объекты культурного наследия.

С 1 января 2013 года общее количество ОКН увеличилось на 872 объекта, или на 14 %, и составило 7002 объекта.

Приказом № 488 не предусматриваются конкретные мероприятия, реализуемые Росимуществом на основании поручения Правительства Российской Федерации от 20 июля 2012 года № ИШ-П44-4173, по передаче в оперативное управление ФГБУК «АУПИК» ОКН федерального значения. При этом по итогам 2015 года за ФГБУК «АУПИК» закреплено в общем количестве 109 ОКН, или порядка 2 процентов.

В связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в 2014 году, у Росимущества возникла необходимость оформления охранных обязательств в отношении ОКН, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в государственной казне и не переданных в безвозмездное пользование. Охранные обязательства в отношении данных ОКН не подготавливались и не утверждались в связи с отсутствием необходимого финансирования.

По итогам проведенного в 2015 году мониторинга по осуществлению работ на ОКН (реставрация, ремонт и т.п.) (контрольное событие 1.3.13.14 плана-графика реализации мероприятий Госпрограммы) Росимуществом сформирована потребность в сумме 13211,93 млн. рублей (324 объекта).

Несмотря на внесение в 2015 году¹⁵ изменений в Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», позволяющих продавать ОКН на конкурсе и учитывать стоимость восстановления объекта при определении размера начальной цены торгов, соответствующая работа практически не начата: на 15 июня 2016 года планируется приватизация лишь 79 объектов (порядка 1 процента).

5) Объекты воздушного и водного транспорта.

За период с 1 января 2013 года по 15 июня 2016 года общее количество объектов воздушного и водного транспорта уменьшилось с 1102 до 1028 объектов, или на 7 процентов.

К числу основных проблем, связанных с содержанием объектов воздушного и водного транспорта, относится вопрос финансирования хране-

¹⁵ Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ.

ния конфискованных морских судов под флагом иностранных государств до момента их продажи или утилизации.

В соответствии с законодательством такие суда подлежат продаже на аукционах или могут быть утилизированы, если не были проданы (в соответствии с пунктом 4 статьи 54 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Между тем до аукциона необходимо зарегистрировать право собственности Российской Федерации. Осуществление процедуры регистрации права собственности на суда без исключения из соответствующего реестра иностранных государств не представляется возможным (процесс исключения морских судов, конфискованных в судебном порядке, из иностранных реестров морских судов, осуществляемый путем взаимодействия с МИД России, является длительным).

До решения вопроса планировалось (в соответствии с письмом Минфина России от 26 июля 2013 года № 14-01-07/29882) осуществлять оплату хранения судов по исполнительным листам после принятия решений судов. Вместе с тем дополнительные средства на оплату исполнительных листов в необходимом объеме не выделяются, что приводит к блокированию счетов ТУ Росимущества.

ТУ в Камчатском крае оплачено 149931,6 тыс. рублей ЗАО «Петропавловск-Камчатский судоремонтный завод», ООО «РосМорСпецСервис», ООО «Судоремонтное предприятие «Гроско», ООО «Судоремонтно-лизинговая компания «Причал», ООО «СпецМорТрансСервис», ООО «РосМорСервис»; ТУ в Приморском крае оплачено 22926,9 тыс. рублей ИП Воробьев В.Н., ООО «СЕНК ДВ»; ТУ в Сахалинской области оплачено 17162,9 тыс. рублей ООО «Сахалинская логистическая компания».

Отмечается рост численности конфискованных судов в составе государственной казны: 56 - на 1 января 2014 года, 67 - на 1 января 2015 года, 74 - на 28 июля 2016 года.

По состоянию на 28 июля 2016 года зарегистрированы 19 конфискованных морских судов под флагом Российской Федерации.

В целях решения проблемы в 2015-2016 годах Минэкономразвития России разработаны проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование процедуры распоряжения конфискованными морскими судами, в том числе утилизации объектов без предварительного проведения аукционов по их продаже (проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными

судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов» и проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке распоряжения безвозмездно изъятыми или конфискованными судами, которые использовались при незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов»).

Одним из вариантов действий по минимизации объектов данной категории, из числа предусмотренных приказом № 488, является взаимодействие с ДОСААФ России. Федеральное имущество предоставляется ДОСААФ России на основании договоров безвозмездного пользования и юридически не выбывает из казны Российской Федерации. Таким образом, указанный вариант действий не является способом минимизации объектов казны Российской Федерации, но частично решает проблему обеспечения сохранности.

В отсутствие нормативно закрепленных обязанностей отраслевых федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по управлению имуществом государственной казны специализированных категорий, в условиях сосредоточения ответственности в указанной области исключительно у Росимущества, сохранность имущества казны Российской Федерации при текущем уровне их взаимодействия не обеспечивается.

3. Оценка обоснованности и результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации

Оценка финансового результата деятельности Росимущества по управлению объектами имущества казны Российской Федерации приводится в таблице:

	(млн. руб.)	
	2014 г.	2015 г.
Доходы, всего	1396,0	1736,7
в том числе: доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего государственную казну (за исключением земельных участков)	1348,5	1687,8
продажа объектов иного имущества казны Российской Федерации*	47,46	48,92
Расходы на содержание объектов казны Российской Федерации без учета расходов по исполнительным листам и прочим услуг по их содержанию	490,6	352,9
Превышение доходов над расходами	905,40	1383,80

* В том числе земельные участки с расположенными на них объектами недвижимого имущества.

Положительный финансовый результат обусловлен получением доходов от передачи федерального имущества в аренду. Доля доходов от продажи (приватизации) объектов не превышает 3 процентов.

Необходимо констатировать низкое качество планирования деятельности по вовлечению в оборот объектов имущества государственной казны Российской Федерации: подготовка планов мероприятий, предусматривающих реализацию системных решений по вовлечению в оборот отдельных категорий имущества государственной казны, Росимуществом не производится.

Результаты анализа представленных к проверке данных ИС «Казна» на 15 июня 2016 года в структуре способов планируемого вовлечения в оборот:

Вид использования	Количество объектов, ед.	% от общего числа объектов (76321 ед.)
Включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества	1630	2,1
Закрепление на праве оперативного управления	5439	7,1
Закрепление на праве хозяйственного ведения	2876	3,8
Передача в аренду	3757	4,9
Передача в безвозмездное пользование	5537	7,3
Передача в доверительное управление	3019	4,0
Передача в муниципальную собственность	6061	7,9
Передача в собственность субъекта РФ	4531	5,9
Утилизация	1	0,0
Итого вид использования определен	32851	43,0
Иное использование	9751	12,8
Пустые (незаполненные) ячейки	33719	44,2
Итого вид использования не определен	43470	57,0

Способы вовлечения в оборот, предусматривающие минимизацию объектов казны Российской Федерации (пункты 1, 2, 3, 7, 8, 9 таблицы), установлены в отношении 20538 объектов, или 27 % от общего количества (76321 объект).

Перераспределение имущества между публично-правовыми образованиями

По данным периодической отчетности ТУ Росимущества, формируемой на основании приказа Росимущества от 22 декабря 2014 года № 508 «О периодической отчетности территориальных органов Росимущества», количество объектов (недвижимого и движимого имущества), переданных из федеральной собственности в собственность публично-правовых образований в 2015 году составило 3930 объектов, за I полугодие 2016 года - 1751 объект. При этом в собственность Российской Федерации принят 3641 объект в 2015 году, 881 объект - в I полугодии 2016 года.

В числе причин, препятствующих решению задачи минимизации объектов казны Российской Федерации, Росимущество называет отказ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от принятия объектов государственной казны в связи с плохим техническим состоянием передаваемых объектов, наличием незаконных перепланировок, незаконно проживающих лиц. Таким образом, Росимуществом отмечается выборочный подход субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к вопросу о готовности принять федеральное имущество.

Росимуществом предлагается внести изменения в нормативные правовые акты, предусмотрев передачу федерального имущества в одностороннем порядке (исключив возможность отказа от принятия имущества), при этом компенсируя затраты органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на последующее приведение объектов в надлежащее состояние.

В то же время необходимо отметить, что указанные публично-правовые образования сами выступают инициаторами передачи федерального имущества на иной уровень собственности. Так, за период с 2014 года по сентябрь 2016 года в Росимущество и его территориальные органы поступили обращения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о передаче 5962 объектов недвижимого имущества (данные Росимущества).

Выборочный анализ сведений о реализации поручений (распоряжений) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (письмо Росимущества от 6 сентября 2016 года № СА-07/37373) по вопросам о перераспределении имущества между публично-правовыми образованиями показал, что основной причиной неисполнения ряда поручений является непоступление от заинтересованных органов власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований пакета документов, соответствующего требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» (далее - постановление № 374) и необходимого для рассмотрения вопроса о возможности осуществления передачи.

Подпунктом «л» пункта 1 постановления № 374 предусмотрена необходимость предоставления документа, подтверждающего фактическое ис-

пользование предлагаемого к передаче имущества, в случае, если указанное имущество используется органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями в целях, необходимых для осуществления их полномочий и обеспечения их деятельности согласно соответствующим федеральным законам.

Несмотря на однородную гипотезу указанной нормы, по мнению Минэкономразвития России (письмо Минэкономразвития России от 14 ноября 2016 года № Д06и-2633), представление данного документа является обязательным.

В соответствии с материалами, подготовленными субъектами Российской Федерации в 2016 году к заседанию Государственного совета Российской Федерации (Белгородская область, Мурманская область), указанное требование затрудняет перераспределение имущества между уровнями публичной собственности в случае, если федеральное имущество фактически не используется вышеуказанными субъектами.

Так, в целях приема в областную (муниципальную) собственность недвижимого имущества для размещения соответствующих органов или организаций возникает необходимость предварительного оформления договоров аренды (пользования) имущества, что увеличивает сроки принятия решений о его передаче. При этом направление средств муниципальных образований либо субъектов Российской Федерации на ремонт объектов федерального имущества, зачастую находящихся в неудовлетворительном состоянии, будет признано нецелевым расходованием средств соответствующего бюджета.

Тем самым позиция ведомств о необходимости документального подтверждения факта использования имущества его потенциальным приобретателем является фактором, препятствующим вовлечению федерального имущества в оборот.

Предоставление имущества на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления

Росимуществом не на должном уровне осуществляются полномочия, установленные пунктами 5.21 и 5.22 Положения о Росимуществе, по закреплению находящегося в федеральной собственности имущества на праве оперативного управления и на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями.

Так, выборочная проверка объектов, переданных в государственную казну г. Москва (в соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 29 мая 2012 года № 261-РП), показала, что они используются структурами МВД России (например, административное здание по адресу: г. Москва, Сормовский проезд, д. 13, к. 2, используется под размещение отделения УВД по ЮВАО ГУ МВД России, а в здании по адресу: г. Москва, ул. Дурова, д. 18, размещено УФМС по Мещанскому району ЦАО г. Москвы¹⁶; в здании по адресу: г. Москва, Проспект Мира, д. 207, к. 1, располагается МО ГИБДД ТНРЭР № 3 ГУ МВД России), несмотря на то, что указанные объекты подлежат закреплению за федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3.

Согласно информации Росимущества об участии в работе по закреплению за создаваемыми (реорганизуемыми) учреждениями ФСИН России на праве оперативного управления относящегося к федеральной собственности недвижимого имущества и предоставлению в постоянное (бессрочное) пользование этим учреждениям земельных участков:

Распорядительный акт Правительства Российской Федерации	Количество создаваемых учреждений	Срок государственной регистрации учреждений/ срок закрепления имущества	Стадия
Распоряжение от 15 июня 2013 г. № 988-р «О создании федеральных казенных учреждений»	17 учреждений (к закреплению: 51 ОН, 9 ЗУ)	до 1 декабря 2013 г./ не установлен	Исполнено в части 5 учреждений
Распоряжение от 1 октября 2013 г. № 1774-р «О реорганизации федеральных казенных образовательных учреждений начального профессионального образования ФСИН России»	4 учреждения (к закреплению: 16 ОН)	в течение 3 месяцев/ в течение 6 месяцев	Исполнено в части 2 учреждений
Распоряжение от 22 октября 2015 г. № 2126-р «О создании федеральных казенных учреждений Управления Федеральной службы исполнения наказаний»	4 учреждения (к закреплению: 10 ОН, 1 ЗУ)	до 1 января 2016 г./ в течение 6 месяцев со дня государственной регистрации учреждений	Исполнено в части 3 учреждений
Распоряжение от 26 февраля 2016 г. № 292-р «О создании федерального казенного учреждения «Колония-поселение № 3 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Чеченской Республике»	1 учреждение (к закреплению: 10 ОН, 1 ЗУ)	до 1 июля 2016 г./ в течение 6 месяцев со дня государственной регистрации учреждения	Не исполнено

¹⁶ Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 ФМС России упразднена, ее функции переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, к настоящему времени завершено закрепление имущества лишь за 10 из 26 учреждений ФСИН России. Исходя из проанализированных писем ТУ Росимущества, невыполнение данной задачи связано с отсутствием обращений ФСИН России, а также подведомственных ему учреждений в целях закрепления за ними имущества.

В нарушение требований пункта 5.21 Положения о Росимуществе, пункта 4.1.9 Положения о Территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Воронежской области, утвержденного приказом Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 5 марта 2009 года № 63, ТУ Росимущества в Воронежской области допускается использование юридическими лицами объектов казны Российской Федерации без закрепления на праве оперативного управления (хозяйственного ведения): зданий военкоматов в г. Воронеже по адресам: проспект Труда, д. 33, общей площадью 1796,7 кв. м, (РНФИ В13380000344) и ул. Цюрупы, д. 11а (РНФИ В12380014056), общей площадью 630,8 кв. м, а также нежилых встроенных помещений отделения ФГУП «Почта России» по адресу: г. Воронеж, проспект Труда, д. 1, литера А, общей площадью 104,3 кв. м (РНФИ В13380004391).

При этом в соответствии с установленным Росимуществом порядком принятия решений о закреплении федерального недвижимого имущества, составляющего имущество государственной казны Российской Федерации, на праве оперативного управления за федеральными органами власти, их территориальными органами, ФГУ (бюджетными, казенными, автономными), наличие кадастровых паспортов объектов недвижимости и заверенных в установленном порядке копий документов технического учета (технической инвентаризации) объектов недвижимости, в том числе объектов незавершенного строительства, является необязательным. Соответствующие решения могут быть приняты на основании имеющихся копий документов технического учета (технической инвентаризации)¹⁷, что приводит к рискам, связанным с неточной идентификацией объекта и неполнотой информации о правах на него.

Приватизация (продажа, внесение в уставный капитал хозяйственных обществ)

В перечне объектов государственной казны на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества установлен вид использования «Включение в прогнозный

¹⁷ Согласно письмам Росимущества от 22 марта 2013 года № ИБ-06/12205, от 22 апреля 2013 года № ИБ-06/17715, от 27 декабря 2013 года № ИБ-06/61575.

план (программу) приватизации федерального имущества» в отношении сравнительно незначительного числа объектов имущества казны - 1630 объектов, или 2 % от их общего числа, что не отвечает цели минимизации объектов имущества казны Российской Федерации.

Невысокая доля объектов государственной казны, планируемых к приватизации, объясняется Росимуществом необходимостью обеспечения ТУ Росимущества поступления в федеральный бюджет доходов от сдачи в аренду федерального имущества в соответствии с утвержденными плановыми заданиями, что не соотносится с задачами Госпрограммы по минимизации объектов федерального имущества.

При этом количество объектов имущества казны Российской Федерации, которые по состоянию на 15 июня 2016 года ТУ Росимущества планируется передать в аренду, с учетом данных о виде использования, в общем объеме незначительно (около 5 процентов).

Сводная информация об объектах, включенных в прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества (на сентябрь 2016 года):

Распоряжение	Период	Количество объектов, ед.					Предусмотренный способ отчуждения	
		всего	земельные участки (в т.ч. с объектами недвижимости)	суда	помещения, отдельно стоящие здания и сооружения	движимое имущество	внесение в уставный капитал	продажа
От 30.11.2009 г. № 1805-р	2010 г.	291	32	24	235	0	229	62
От 27.11.2010 г. № 2102-р	2011-2013 гг.	734	328	36	337	33	462	272
От 01.07.2013 г. № 1111-р	2014-2016 гг.	1565	1017	54	488	6	764	801

Пунктом 56 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № ДМ-П13-1100, предусмотрено дополнение в I-II кварталах 2016 года прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы объектами недвижимого имущества государственной казны в целях их последующей продажи.

В I и II кварталах 2016 года в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21 января 2016 года № 53-р, от 20 февраля 2016 года № 257-р и от 22 апреля 2016 года № 753-р перечень иного имуще-

ства, планируемого к приватизации в 2014-2016 годах, был дополнен 95 позициями. На данном основании пункт 56 Плана признан выполненным.

Вовлечение объектов в оборот путем продажи (на 16 августа 2016 года):

Год подведения итогов торгов	Количество проданных объектов				Способ приватизации					Сумма продажи, руб.
	всего	земельные участки (в т.ч. с расположенными на них объектами недвижимости)	суда	помещения, отдельно стоящие здания и сооружения	аукцион (открытый)	аукцион (закрытый)	преимущественное право	публичное предложение	продажа без объявления цены	
2011 г.	6	3	3							131939000,00
2012 г.	40	22	15	3	18	10			12	155418962,00
2013 г.	22	16	1	5	19	2				166829405,00
2014 г.	22	15	1	6	14	5	1	2		93496476,11
2015 г.	38	3	2	33	12			9	17	48920385,12
2016 г.	64	11	13	40	19			8	37	137007620,19
Итого	192	70	35	87	82	17	1	19	66	733611848,42*

* За период 2011-2015 годов поступления составили 596604228,23 рубля, то есть в среднем по 119320845,65 рубля в год.

Средние темпы продажи объектов имущества государственной казны в 2011-2015 годах составили 26 объектов в год. При этом план (программа) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы в части продажи иного имущества выполнен на 15 % (124 из 801 объекта проданы).

Передача имущества религиозного назначения в собственность (безвозмездное пользование) религиозных организаций

По мнению Росимущества, большая часть объектов культурного наследия, учтенных в реестре федерального имущества, является имуществом религиозного назначения, основным путем вовлечения в оборот которого является передача имущества религиозным организациям в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества, религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности».

Основанием для рассмотрения вопроса о передаче религиозной организации государственного или муниципального имущества религиозного назначения является заявление религиозной организации, представленное в письменной форме в уполномоченный орган после согласования с вышестоящим руководящим органом (центром) религиозной организации.

Таким образом, передача имущества религиозным организациям имеет заявительный характер, что, по мнению Росимущества, приводит к низким темпам вовлечения в оборот имущества религиозного назначения.

Росимуществом сообщается о ведении разъяснительной работы по передаче имущества религиозного назначения в рамках деятельности рабочей группы по рассмотрению вопросов о передаче имущества религиозного назначения религиозным организациям, созданной ТУ Росимущества в Московской области в мае 2015 года с привлечением представителей Московской епархии Русской Православной Церкви, Министерства культуры Московской области и Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области. Сведения о результативности данной работы к проверке не представлены.

Передача имущества казны Российской Федерации в аренду

В ходе проверки проанализированы документы, связанные с передачей Росимуществом в аренду объектов недропользования.

Согласно данным Росимущества в 2016 году в аренде находятся (находились) 316 скважин, переданных на основании 158 договоров аренды. Из них 7 договоров аренды заключены на использование скважин на воду (водозаборные, термальные). Подавляющее большинство переданных в аренду скважин составляют скважины на нефть и газ - около 93 процентов.

Выявлены случаи, когда срок действия договора аренды скважин превышал срок действия лицензии арендатора на право пользования недрами. С учетом требований статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» право пользования недрами прекращается по истечении установленного в лицензии срока ее действия. В связи с этим, предоставление Росимуществом в аренду скважин по истечении срока лицензии является необоснованным (договоры от 19 декабря 2012 года № 5423, от 26 августа 2003 года № 1426-ФУЧ/1/13-К).

Доходы федерального бюджета от аренды скважин ежемесячно составляют порядка 21 млн. рублей.

На основании части 4 статьи 18 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2010 года № 645 «Об имущественной поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства при предоставлении федерального имущества» Росимуществом утвержден перечень недвижимого федерального имущества (за исключением земельных участков), свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), для предоставления во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе субъектам малого и среднего предпринимательства, включающий 473 объекта недвижимости.

Перечень сформирован на основании предложений территориальных управлений Росимущества и не включает объекты недвижимого имущества казны Российской Федерации, расположенные на территории 33 субъектов Российской Федерации, в том числе: г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Московской, Калужской, Нижегородской областей, а также ряда иных субъектов Российской Федерации.

Результативность мер по вовлечению в оборот объектов имущества казны Российской Федерации Росимуществом не обеспечена:

- доходы от передачи в пользование и продажи объектов государственной казны в 2014 году составили 1396 млн. рублей, в 2015 году - 1737 млн. рублей, при этом доля доходов от приватизации не превышает 3 %;

- поступления в бюджет Российской Федерации практически в полном объеме обеспечиваются доходами от сдачи имущества государственной казны в аренду, при этом количество объектов имущества казны Российской Федерации с целевой функцией «передача в аренду» в общем объеме незначительно (около 5 %);

- способы вовлечения в оборот, предусматривающие минимизацию объектов казны Российской Федерации, установлены в отношении менее трети объектов (27 %);

- включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества предусмотрено в ИС «Казна» в отношении недопустимо малого количества объектов (2 % от общего числа);

- средние темпы продажи объектов имущества государственной казны в 2011-2015 годах составили 26 объектов в год. При этом план (программа) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы в части продажи иного имущества выполнен на 15 % (124 из 801 объекта проданы);

- выборочный подход субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к вопросу о готовности принять федеральное имущество, а также необходимость подтверждения фактического использования предлагаемого к передаче имущества приводит к низким темпам перераспределения имущества казны Российской Федерации, подлежащего передаче на иной уровень публичной собственности;

- допускается использование ФГУП, ФГУ объектов казны Российской Федерации без закрепления на праве оперативного управления (хозяйственного ведения);

- заявительный характер передачи имущества религиозным организациям приводит к низким темпам вовлечения в оборот имущества религиозного назначения.

Выводы

1. В отсутствие у Росимущества полномочий по регулированию отношений в сфере управления имуществом государственной казны, ведомственными актами Росимущества в области организации и контроля деятельности агентства и его структурных подразделений достаточный уровень нормативного правового регулирования обеспечен быть не может. В свою очередь, Минэкономразвития России соответствующие нормативные правовые акты не приняты.

2. Плановые значения показателя эффективности Подпрограммы 1 Госпрограммы «Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция» предусматривающие рост числа объектов с установленным целевым назначением к 2018 году лишь до 30 %, не соответствуют ожидаемому результату достижения цели 1 Подпрограммы 1 Госпрограммы - определение целей управления применительно к каждому объекту государственной казны.

3. Полнота и достоверность сведений об имуществе государственной казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и ИС «Казна» не обеспечены:

- данные указанных подсистем в полном объеме не синхронизированы;
- отсутствует однозначная категоризация объектов;
- данные о виде использования объектов государственной казны в ИС «Казна» сформированы в отношении менее половины объектов (43 %);
- полноценная инвентаризация имущества государственной казны не проводится;
- выявлены факты искажения сведений об имуществе государственной казны;
- сведения об имуществе казны в разрезе оснований поступления и выбытия не формируются;
- не подлежащее приватизации имущество акционированных ФГУП в безусловном порядке в составе имущества государственной казны не отражается;
- в отсутствие должного контроля Росимущества за деятельностью его территориальных органов величина совокупного завышения данных о балансовой стоимости недвижимого имущества казны Российской Федерации в реестре федерального имущества и, как следствие, в формируемой бухгалтерской (бюджетной) отчетности Росимущества составила за 2014 год 1422805007,85 тыс. рублей, за 2015 год - 1423310475,8 тыс. рублей.

4. Минфином России не приняты акты:

- устанавливающие порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренные пунктом 145 Инструкции № 157н, что влечет применение территориальными органами Росимущества разных подходов к формированию данных о балансовой стоимости объектов имущества казны;

- определяющие порядок бюджетного учета объектов имущества казны Российской Федерации при изменении состава субъектов, уполномоченных ими распоряжаться, в частности, при передаче имущества в доверительное управление, что имеет следствием дублирование данных об имуществе казны в консолидированном балансе Российской Федерации.

5. Качество планирования расходов на содержание и обслуживание объектов казны Российской Федерации, эффективность освоения выделенных на эти цели бюджетных средств в Росимуществе не отвечают предъявляемым требованиям. В составе объектов государственной казны в течение длительного времени имеется необоснованно большое число объектов, не связанных с достижением задач Российской Федерации и не используемых для выполнения функций федеральных государственных органов.

Таким образом, отмечается недостаточный по сравнению с объемом имущества казны Российской Федерации уровень бюджетного финансирования мероприятий по его сохранности на фоне крайне низких темпов сокращения и вовлечения такого имущества в предпринимательский оборот.

6. В отсутствие нормативно закрепленных обязанностей отраслевых федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по управлению имуществом государственной казны специализированных категорий, в условиях сосредоточения ответственности в указанной области исключительно у Росимущества, сохранность имущества казны Российской Федерации при текущем уровне их взаимодействия не обеспечивается.

7. Результативность мер по вовлечению в оборот объектов имущества казны Российской Федерации Росимуществом не обеспечена:

- доходы от передачи в пользование и продажи объектов казны в 2014 году составили 1396 млн. рублей, в 2015 году - 1737 млн. рублей, при этом доля доходов от приватизации не превышает 3 процента;

- поступления в бюджет Российской Федерации практически в полном объеме обеспечиваются доходами от сдачи имущества государственной казны в аренду, при этом количество объектов имущества казны Россий-

ской Федерации с целевой функцией «передача в аренду» в общем объеме незначительно (около 5 процентов);

- способы вовлечения в оборот, предусматривающие минимизацию объектов казны Российской Федерации, установлены в отношении менее трети объектов (27 процентов);

- включение в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества предусмотрено в ИС «Казна» в отношении недопустимо малого количества объектов (2 % от общего числа);

- средние темпы продажи объектов имущества государственной казны в 2011-2015 годах составили 26 объектов в год. При этом план (программа) приватизации федерального имущества на 2014-2016 годы в части продажи иного имущества выполнен на 15 % (124 из 801 объекта проданы);

- выборочный подход субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к вопросу о готовности принять федеральное имущество, а также необходимость подтверждения фактического использования предлагаемого к передаче имущества приводит к низким темпам перераспределения имущества казны Российской Федерации, подлежащего передаче на иной уровень публичной собственности;

- допускается использование ФГУП, ФГУ объектов казны Российской Федерации без закрепления на праве оперативного управления (хозяйственного ведения);

- заявительный характер передачи имущества религиозным организациям приводит к низким темпам вовлечения в оборот имущества религиозного назначения.

В целях устранения установленных нарушений и недостатков считаем необходимым:

1. Провести ревизию нормативных правовых актов, регулирующих отношения по управлению имуществом казны Российской Федерации, в том числе с целью определения полноты урегулирования вопросов:

- о распоряжении объектами, оборот которых ограничен;
- необходимого и достаточного перечня оснований и способов вовлечения в оборот объектов казны Российской Федерации;

- о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти по управлению специализированными категориями объектов казны Российской Федерации.

2. Разработать комплексный план-график («дорожную карту») реализации мероприятий по обеспечению полноты и достоверности сведений ИС «Казна», их синхронизации с реестром федерального имущества.

3. С целью минимизации количества объектов казны обеспечить включение в прогнозный план приватизации объектов, не имеющих ограничений на приватизацию и не относящихся к числу необходимых для выполнения государственных функций.

4. Обеспечить принятие актов, устанавливающих порядок ведения аналитического учета объектов имущества казны Российской Федерации на основании информации из реестра федерального имущества, а также периодичность отражения в бюджетном учете операций с объектами, составляющими государственную казну Российской Федерации, предусмотренных пунктом 145 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 года № 157н.

5. Урегулировать проблему двойного учета сведений об имуществе казны Российской Федерации в консолидированном балансе Российской Федерации вследствие отражения в бюджетной отчетности и Росимущества, и Минтранса России информации о стоимости переданных в доверительное управление объектов казны Российской Федерации, в том числе рассмотрев вопрос о целесообразности наделения Минтранса России полномочиями собственника имущества автомобильных дорог общего пользования федерального значения, составляющего государственную казну Российской Федерации.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.

3. Отчет о результатах мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.С. РОХМИСТРОВ

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 декабря 2016 года № 68К (1143) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» Центральным банком Российской Федерации, страховыми организациями и уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации правительству Воронежской области.

Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу и в Центральный банк Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» Центральным банком Российской Федерации, страховыми организациями и уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.4.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Центрального банка Российской Федерации по регулированию страхового рынка в сфере сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой;

деятельность объединения страховщиков по выполнению функций, возложенных на него Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского

хозяйства» (далее - Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ), по обеспечению функционирования системы сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой (далее - сельхозстрахование, господдержка);

деятельность страховых организаций и уполномоченных органов субъектов Российской Федерации по реализации функций, установленных Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Воронежской области (департамент аграрной политики Воронежской области) (далее - Департамент); администрация Тамбовской области (управление сельского хозяйства) (далее - Управление); акционерное общество «Страховая группа АВАНГАРД-ГАРАНТ» (г. Москва); публичное акционерное общество «Страховая компания «Росгосстрах» (г. Москва); филиал ПАО СК «Росгосстрах» в Тамбовской области (г. Тамбов); Центральный банк Российской Федерации (г. Москва); Союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (г. Москва) (далее - НСА); Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

Срок проведения контрольного мероприятия: октябрь-декабрь 2016 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценить действующие нормативные правовые акты, устанавливающие правовые основы оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года.

2. Оценить исполнение Банком России функций регулятора страхового рынка в сфере сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в 2014-2015 годах и истекший период 2016 года.

3. Оценить исполнение уполномоченными органами субъектов Российской Федерации и страховыми организациями функций, определенных нормами Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, в рамках оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года.

Проверяемый период деятельности: 2014-2015 годы и истекший период 2016 года.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств

Сельское хозяйство в высокой степени зависимо от рисков, связанных с действием природных факторов - стихийных бедствий, неблагоприятных погодных условий, заболеваний растений и животных и т.п. В связи с неблагоприятными погодными условиями (засуха, наводнение, природные пожары) в 2014 году был введен режим чрезвычайной ситуации в 6 субъектах Российской Федерации, в 2015 году - в 14 субъектах Российской Федерации: 12 регионов подверглись атмосферной и почвенной засухам, 2 региона пострадали от пожаров, 1 регион - от наводнения.

Для минимизации ущерба, наносимого отрасли разного рода неблагоприятными факторами, и обеспечения стабильной работы аграрных предприятий в России, как и в других развитых странах, реализуются меры по оказанию государственной поддержки в области сельхозстрахования.

С 1 января 2012 года правовые основы оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования определялись Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ. Он был разработан и принят в целях создания комплексной системы правоотношений, направленной на снижение финансового бремени для государства в части возмещения затрат на ликвидацию последствий страховых событий, снижения негативного влияния факторов риска на производство сельскохозяйственной продукции.

Согласно Федеральному закону от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ основными участниками сельхозстрахования с государственной поддержкой являются:

страхователь - сельскохозяйственный товаропроизводитель, признанный таковым в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и заключивший со страховщиком договор сельскохозяйственного страхования;

страховщики - страховые организации, осуществляющие сельхозстрахование и являющиеся членами объединений страховщиков;

уполномоченные органы, в том числе Минсельхоз России и органы субъектов Российской Федерации в сфере агропромышленного комплекса (далее - АПК), Банк России.

В основу действующей в России модели государственной поддержки сельхозстрахования положен принцип софинансирования, предусматривающий выделение средств из федерального и регионального бюджетов

на компенсацию части затрат по оплате страховой премии сельскохозяйственными товаропроизводителями при заключении договоров страхования.

В проверяемом периоде ежегодно федеральными законами о федеральном бюджете предусматривалось выделение субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по заключенным договорам сельскохозяйственного страхования в общей сумме 17001,78 млн. рублей, в том числе: в 2014 году - 5947,0 млн. рублей, в 2015 году - 5567,7 млн. рублей, в 2016 году - 5487,1 млн. рублей.

Основные показатели сельхозстрахования с государственной поддержкой в 2013-2015 годах¹ представлены в таблице:

Показатели	Единица измерения	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г. к 2013 г., %	2015 г. к 2014 г., %
Количество субъектов Российской Федерации, принявших участие в сельхозстраховании с господдержкой в области растениеводства	ед.	60	62	56	103,3	90,3
Количество организаций, заключивших договоры страхования, подлежащие субсидированию, всего	ед.	4663	5827	2751	125,0	47,2
Посевная площадь, всего	млн. га	74,7	75	75,9	100,4	101,1
в том числе: застрахованных культур	млн. га	11,7	12,8	8,3	109,4	64,8
Удельный вес посевной площади застрахованных культур	%	16,3	17,7	10,9	108,6	61,6
Количество субъектов Российской Федерации, принявших участие в страховании животных	ед.	38	57	51	150,0	89,5
Количество сельхозтоваропроизводителей, заключивших договоры страхования, подлежащие субсидированию	ед.	371	526	345	141,8	65,6
Поголовье застрахованных животных	усл. головы	1728688	4302849	4776658	248,9	111
Удельный вес застрахованных животных	%	7	16,6	17,9	237,1	107,8
Страховая сумма, начисленная по договорам сельхозстрахования с господдержкой	млн. руб.	220720	282718	238192	128,1	84,3
Сумма начисленной страховой премии по договорам сельхозстрахования с господдержкой	млн. руб.	11070	13079	9549	118,1	73,0
Объем субсидии из федерального бюджета	млн. руб.	4732	5183	4240	109,5	81,8

¹ По данным национального доклада о ходе и результатах реализации в 2015 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 года № 864-р. Источник публикации: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13 мая 2016 года.

Показатели	Единица измерения	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г. к 2013 г., %	2015 г. к 2014 г., %
Объем субсидии из бюджетов субъектов Российской Федерации	млн. руб.	731	1243	444	170,2	35,7
Общий объем субсидии	млн. руб.	5463	6426	4684	117,6	72,9
Страховое возмещение, выплаченное страховыми организациями сельхозпроизводителям	млн. руб.	1455	1570	1073	107,9	68,3
К страховой премии	%	13,1	12,0	11,2	91,4	93,6

Справочно: в 2016 году количество регионов, принявших участие в страховании с господдержкой, сократилось до 41 (из общего числа - 85).

Несмотря на государственную поддержку сельхозстрахования, помимо расходов на нее, каждый год из федерального бюджета выделяются бюджетные ассигнования бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление компенсации сельскохозяйственным товаропроизводителям ущерба, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного характера.

Общая сумма перечисленных в 2015 году средств федерального бюджета на компенсацию ущерба сельскохозяйственным товаропроизводителям субъектов Российской Федерации, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного характера 2014-2015 годов, составила 7237,7 млн. рублей.

С одной стороны, это связано с низким и имеющим тенденцию к понижению охватом регионов и сельскохозяйственных предприятий страхованием. В случае стихийного бедствия незастрахованные сельхозпроизводители могут рассчитывать на компенсацию своих потерь только за счет бюджетных средств. С другой стороны, уверенность в том, что крупные потери от стихийных бедствий будут компенсированы за счет бюджетных средств, снижает стимулы к участию в сельхозстраховании. Страхование ущерба требует от страхователя финансовых расходов, сбора документов, а при наступлении страхового случая страхователя ожидает достаточно длительный срок получения выплат, связанный со сбором доказательств и определением размеров ущерба.

Следует отметить, что часть субъектов Российской Федерации (Чеченская Республика, Республики Калмыкия и Бурятия, Иркутская и Курганская области), получивших средства федерального бюджета на компенсацию сельхозпроизводителям ущерба в результате чрезвычайных ситуаций, в 2016 году отказалась от сельхозстрахования с господдержкой.

Данный фактор необходимо учитывать при определении условий сельхозстрахования с господдержкой. В противном случае для регионов и сель-

хозпроизводителей может оказаться проще и выгоднее не страховать риски, а ждать компенсации ущерба за счет средств федерального бюджета.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценить действующие нормативные правовые акты, устанавливающие правовые основы оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования в 2014-2015 годах и истекший период 2016 года

В проверяемом периоде господдержка в сфере сельхозстрахования регулировалась следующими основными нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ;

Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее - Госпрограмма на 2013-2020 годы);

Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1371 (далее - Правила, утвержденные постановлением № 1371).

Разработка нормативных правовых актов в сфере сельхозстрахования с господдержкой возложена на Минсельхоз России как уполномоченный орган, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса (пункт 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации 12 июня 2008 года № 450).

1.1. Поправки, внесенные Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 424-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (далее - Федеральный закон № 424-ФЗ), предусматривали, в частности, изменение срока утверждения и срока размещения Плана сельскохозяйственного страхования, который ежегодно утверждается Минсельхозом России. Предусмотренный частью 2 статьи 6 Федерального закона от 25 июля

2011 года № 260-ФЗ срок утверждения Минсельхозом России Планов сельскохозяйственного страхования был изменен с 30 апреля на 31 июля года, предшествующего плановому году.

Несмотря на это, установленные сроки утверждения Планов сельскохозяйственного страхования Минсельхозом России ежегодно нарушались. План сельскохозяйственного страхования на 2014 год Минсельхозом России был утвержден приказом от 31 октября 2013 года № 399, на 2015 год - приказом от 24 октября 2014 года № 406, на 2016 год - приказом от 30 октября 2015 года № 522. Таким образом, задержка с утверждением планов сельскохозяйственного страхования в проверяемый период ежегодно составляла около 3 месяцев.

При оценке данного факта следует учитывать, что только после утверждения указанного плана сельхозпроизводители могут определить объекты сельскохозяйственного страхования по видам, группам сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений и по видам, группам, половому, возрастному составу сельскохозяйственных животных, страхование которых подлежит государственной поддержке в плановом году, а также планировать свои расходы, связанные со страхованием.

1.2. Минсельхоз России является ответственным исполнителем Госпрограммы на 2013-2020 годы. Он обеспечивает ее разработку и организацию реализации в целом, формирует структуру программы, несет ответственность за достижение целевых индикаторов и показателей программы, а также конечных результатов ее реализации.

Основными мероприятиями Госпрограммы на 2013-2020 годы, в рамках которых реализуются меры господдержки в сфере сельскохозяйственного страхования, являются: «Управление рисками в подотраслях растениеводства» (основное мероприятие 1.6 по подпрограмме 1 «Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства») и «Управление рисками в подотраслях животноводства» (основное мероприятие 2.9 по подпрограмме 2 «Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства»).

Ожидаемыми результатами по указанным основным мероприятиям являются: снижение финансовой нагрузки на сельскохозяйственных товаропроизводителей (в подотраслях растениеводства и животноводства), снижение уровня отказов от выплат по наступившим страховым событиям, повышение инвестиционной привлекательности сельского хозяйства (в подотраслях растениеводства), увеличение доли застрахованного пого-

ловья сельскохозяйственных животных в общем поголовье сельскохозяйственных животных (в подотраслях животноводства).

При этом выполнение данных основных мероприятий взаимоувязано только с такими показателями подпрограмм 1 и 2 Госпрограммы на 2013-2020 годы как «валовый сбор зерновых и зернобобовых в хозяйствах всех категорий» и «производство скота и птицы на убой в хозяйствах всех категорий (в живом весе)», соответственно, которые не характеризуют результаты принятия мер по господдержке в сфере сельскохозяйственного страхования, что не соответствует подпункту «д» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588, согласно которому государственная программа должна содержать сведения о взаимосвязи мероприятий, результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями государственной программы.

Показателей, характеризующих результаты принятия мер по господдержке в сфере сельскохозяйственного страхования, Госпрограмма на 2013-2020 годы не содержит.

В соответствии с Госпрограммой на 2013-2020 годы Минсельхоз России заключает с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договорам сельхозстрахования в областях растениеводства и животноводства.

В указанных соглашениях в соответствии с пунктом 18 Правил, утвержденных постановлением № 1371, для субъектов Российской Федерации устанавливаются, в том числе, количественные значения показателей результативности использования субсидии: «доля застрахованных площадей посевов (посадок) сельскохозяйственных культур в общей площади посевов (посадок) сельскохозяйственных культур» и «доля застрахованного поголовья сельскохозяйственных животных в общем поголовье сельскохозяйственных животных» по субъекту Российской Федерации.

Вместе с тем в Госпрограмме на 2013-2020 годы данные показатели отсутствуют, что не в полной мере соответствует пунктам 9 и 10 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября

2014 года № 999 (далее - Правила, утвержденные постановлением № 999), согласно которым субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются на основании соглашения, содержащего, в том числе, значения показателей результативности использования субсидии, которые должны соответствовать значениям целевых показателей и индикаторов государственных программ Российской Федерации, и обязательства субъекта по их достижению.

Кроме того, по указанным показателям исчисляется объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование расходного обязательства субъекта Российской Федерации и размер субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации².

Отсутствие плановых значений указанных показателей в сфере сельхозстрахования по годам реализации Госпрограммы на 2013-2020 годы снимает с Минсельхоза России ответственность за их достижение, снижает эффективность контроля за ходом выполнения Госпрограммы на 2013-2020 годы в части мероприятий по управлению рисками в подотраслях растениеводства и животноводства, а также не позволяет в полной мере субъектам Российской Федерации планировать свои расходные обязательства по мероприятиям региональных программ, направленных на развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

1.3. Минсельхоз России в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением № 1371, и как главный распорядитель средств федерального бюджета в 2014-2015 годах распределял субсидии, предоставляемые из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства (распоряжения Правительства Российской Федерации: на 2014 год - от 27 ноября 2014 года № 2376-р, на 2015 год - от 25 декабря 2015 года № 2679-р).

В 2016 году распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации установлено Федеральным законом от 14 декабря 2015 года

² Согласно пункту 10 Правил, утвержденных постановлением № 1371, объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансируемого за счет субсидии, утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, исходя из необходимости достижения установленных соглашением значений показателей результативности использования субсидии.

№ 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (приложение 21, таблица 54 - по растениеводству, таблица 55 - по животноводству).

Сведения об объемах субсидии на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства, выделяемых из средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, за проверяемый период и об их кассовом исполнении приведены в таблице:

(млн. руб.)

Год	Область	Бюджетные ассигнования, утвержденные федеральным законом о федеральном бюджете на год	Бюджетные ассигнования, утвержденные сводной бюджетной росписью с учетом изменений	Исполнено	Процент исполнения федерального закона о федеральном бюджете с учетом изменений	Процент исполнения сводной бюджетной росписи с учетом изменений
2014	растениеводство	4997,00	4944,45	4931,00	98,68	99,73
2014	животноводство	950,00	412,15	399,58	42,06	96,95
2015	растениеводство	4965,35	4910,07	3827,91	77,09	77,96
2015	животноводство	602,37	457,47	356,37	59,16	77,90
2016*	растениеводство	4987,06	3620,67	718,86	14,41	19,85
2016*	животноводство	500,00	337,63	127,10	25,42	37,64

* На 1 июля 2016 года.

Минсельхозом России в 2015 году были доведены лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства в общей сумме 5367,4 млн. рублей. Кассовое исполнение составило 4184,28 млн. рублей (или 77,96 % от бюджетных ассигнований, утвержденных сводной бюджетной росписью). При этом 6 субъектов Российской Федерации (Камчатский край, Томская область, Смоленская область, Костромская область, Республика Крым, город Севастополь) отказались от данного вида субсидии, а часть других субъектов Российской Федерации не смогла в полном объеме освоить выделенные из федерального бюджета средства.

Основной причиной низкого исполнения бюджетных ассигнований по сельскохозяйственному страхованию стало позднее распределение Минсельхозом России субсидии из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. Распределение субсидий между регионами было осу-

ществлено Минсельхозом России только 25 декабря 2015 года. После отказа субъектов Российской Федерации от данного вида субсидии Минсельхоз России не осуществил перераспределение неиспользованных средств, и средства остались неосвоенными.

1.4. Проверкой выявлено несовершенство нормативной правовой базы:

отсутствие на законодательном уровне установленных сроков для обращения сельхозпроизводителя в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации за предоставлением субсидий на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования;

неопределенность правовых последствий непредоставления либо несвоевременного предоставления сельскохозяйственному товаропроизводителю государственной поддержки, а также отказа в ее предоставлении;

отсутствие нормативно установленного механизма сверки сумм, причитающихся либо фактически полученных субсидий, страховой организацией с уполномоченным органом субъекта Российской Федерации, позволяющего четко определить задолженность АПК, выявить случаи переплаты или ошибочного перечисления бюджетных средств, а также выявить договоры страхования, по которым не оплачено, отказано (либо оплачено, но не в полном объеме) в предоставлении субсидирования.

Данные проблемы остаются нерешенными в течение всего периода действия Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ и препятствуют полноценной реализации его требований, а также предусмотренных им механизмов снижения рисков сельхозтоваропроизводителей.

Таким образом, несовершенство разработанной Минсельхозом России как уполномоченным федеральным органом нормативной базы, регулирующей сферу сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, а также деятельность Минсельхоза России в данной сфере не способствовали эффективному использованию страховых механизмов, созданию у сельхозтоваропроизводителей мотивации к заключению договоров страхования.

**Цель 2. Оценить исполнение Банком России функций
регулятора страхового рынка в сфере сельскохозяйственного
страхования с государственной поддержкой
в 2014-2015 годах и истекший период 2016 года**

2.1. С 23 января 2015 года вступил в силу (за исключением отдельных положений) Федеральный закон № 424-ФЗ, которым, в частности, преду-

смаatrивалось создание с 1 января 2016 года единого общероссийского объединения страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с господдержкой, членами которого должны состоять все страховщики, осуществляющие страхование, осуществляемое с государственной поддержкой (далее - ЕООС). При этом также было предусмотрено, что ЕООС формирует фонд компенсационных выплат (далее - ФКВ) и осуществляет компенсационные выплаты.

Тем же Федеральным законом № 424-ФЗ с 1 января 2016 года Банк России наделен полномочиями по контролю за деятельностью ЕООС, включая формирование ФКВ и осуществление из него компенсационных выплат. До этого Банк России не был наделен контрольными полномочиями в отношении профессиональных объединений страховщиков в сфере сельхозстрахования с господдержкой.

2.2. Согласно Федеральному закону от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» в пункт 16 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ был добавлен новый участник сельскохозяйственного страхования с господдержкой - Банк России. Однако Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ в редакции от 23 июля 2013 года № 251-ФЗ не были установлены функции и полномочия Банка России в отношении деятельности объединения страховщиков, в том числе по контролю за формированием ФКВ и осуществлению из него компенсационных выплат.

По результатам контрольного мероприятия, проведенного Счетной палатой Российской Федерации в 2014 году, в Правительство Российской Федерации было направлено информационное письмо, в котором было указано на то, что в Федеральном законе от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ не установлено ответственное лицо, осуществляющее контроль за формированием и целевым расходованием средств компенсационных фондов объединений страховщиков, а также на необходимость внести изменения в федеральный закон и назначить орган, который будет организовывать контроль и надзор за средствами, перечисляемыми страховыми организациями в ФКВ.

Этот вопрос был решен только с 1 января 2016 года Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 424-ФЗ.

2.3. В связи с наделением Банка России полномочиями по контролю за деятельностью ЕООС им приняты следующие нормативные акты, вступившие в силу в начале 2016 года:

указание Банка России от 3 ноября 2015 года № 3837-У «О порядке и сроке передачи средств фондов компенсационных выплат, требований к страховщикам, осуществляющим сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, об уплате не внесенных в установленные сроки отчислений в фонды компенсационных выплат, обязательств объединений страховщиков по удовлетворению предъявленных требований страхователей, выгодоприобретателей о компенсационных выплатах, иных прав и обязанностей, накопленных статистических данных»;

указание Банка России от 16 ноября 2015 года № 3849-У «О требованиях к инвестированию единым общероссийским объединением страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, средств фонда компенсационных выплат по сельскохозяйственному страхованию, осуществляемому с государственной поддержкой» (далее - Указание № 3849-У);

положение «О порядке осуществления Банком России контроля за деятельностью единого общероссийского объединения страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, в том числе за формированием фонда компенсационных выплат и осуществлением компенсационных выплат», утверждено Банком России от 28 декабря 2015 года № 528-П.

Также Банком России согласованы стандартные правила страхования ЕООС, разработанные НСА (письмом от 21 января 2016 года № 53-1-1-5/180):

правила страхования (стандартные) урожая сельскохозяйственных культур, посадок многолетних насаждений, осуществляемого с государственной поддержкой;

правила страхования (стандартные) сельскохозяйственных животных, осуществляемого с государственной поддержкой.

Кроме того, Банком России согласованы письмом от 28 января 2016 года № 3-1-4-8/281 разделы Правил деятельности Союза «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (далее - НСА, Союз), касающиеся: порядка вступления в Союз; компенсационных выплат страхователям, выгодоприобретателям; порядка финансирования компенсационных выплат членами Союза; порядка рассмотрения Союзом жалоб на действия членов Союза при осуществлении сельскохозяйственного страхования и урегулирования

споров, возникающих между членами Союза и страхователями, выгодоприобретателями при осуществлении сельскохозяйственного страхования.

Комитетом финансового надзора Банка России было принято решение о согласовании приобретения НСА с 1 января 2016 года статуса ЕООС (протокол заседания Комитета финансового надзора Банка России от 16 сентября 2016 года № КФНП-44).

2.4. Федеральным законом № 424-ФЗ предусматривались следующие новации для ЕООС:

ежеквартально представлять сведения по формированию фонда компенсационных выплат и осуществлению из него выплат в Минсельхоз России и Банк России. Информацию о сумме осуществленных компенсационных выплат объединение страховщиков также ежеквартально размещает на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

формировать единую базу статистических данных, позволяющую оперативно осуществлять расчет страховых тарифов и подготовку предложений по ставкам для расчета размера субсидий для представления в Минсельхоз России;

осуществлять инвестирование средств фонда компенсационных выплат в соответствии с требованиями, установленными Банком России. При этом не допускать размещение средств фонда компенсационных выплат в кредитных организациях, находящихся под прямым или косвенным контролем членов объединения страховщиков, за исключением кредитных организаций, акции (доли в уставном капитале) которых принадлежат Российской Федерации или Банку России в размере, позволяющем определять решения указанных кредитных организаций по вопросам, отнесенным к компетенции общего собрания их учредителей (участников), а также в ценные бумаги, эмитентами которых являются юридические лица, аффилированные по отношению к страховщикам - членам объединения страховщиков.

Средства, полученные объединением страховщиков от инвестирования средств фонда компенсационных выплат и реализации права требования, предусмотренного частью 7 статьи 10 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, направляются на пополнение фонда компенсационных выплат. При этом не более чем 25 % средств, полученных ЕООС от инвестирования средств ФКВ, могут быть направлены объединением страховщиков по согласованию с Банком России, уполномоченным органом

и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности, на финансирование целевых программ объединения страховщиков по развитию системы сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой.

В соответствии с частью 4 статьи 2 Федерального закона № 424-ФЗ статус ЕООС может быть приобретен объединением страховщиков, созданным в результате его учреждения страховщиками, осуществляющими на день вступления в силу Федерального закона № 424-ФЗ сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, либо по согласованию с Банком России одним из объединений страховщиков, которое действует на день вступления в силу настоящего Федерального закона и объединяет страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой.

2.5. С момента вступления в силу Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ (с 1 января 2012 года) в сфере сельхозстрахования с господдержкой существовали 2 объединения страховщиков: Ассоциация агропромышленных страховщиков «Агропромстрах» (далее - Агропромстрах) и Союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (далее - НСА, Союз). Прежнее наименование НСА - Некоммерческая организация «Национальный союз агростраховщиков», изменено 24 августа 2012 года. По состоянию на 31 декабря 2013 года Агропромстрах и НСА были включены в «Реестр объединений субъектов страхового дела» под номерами 038 и 083, соответственно³.

В связи с нарушением страховыми организациями требований финансовой устойчивости и платежеспособности приказами Банка России с ноября 2014 года приостанавливалась деятельность и отзывались лицензии на осуществление страхования у 21 страховой организации из числа членов Агропромстраха. Приказами Банка России в данные страховые организации были назначены временные администрации, по информации которых, в большинстве случаев в указанных страховых организациях отсутствовали денежные средства и другие ликвидные активы.

По информации Банка России, в рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий и осуществления контроля за деятельностью

³ По информации Банка России, опубликованной в «Вестнике Банка России» от 21 февраля 2014 года № 19-20.

временных администраций страховых организаций представители Банка России, начиная с 2016 года, принимали участие в общих собраниях членов Агропромстраха без права голоса, в том числе в собрании, проведенном 15 июля 2016 года, где членами Агропромстраха было принято решение о добровольной ликвидации Агропромстраха и назначении ликвидатором арбитражного управляющего Осипова П.Ю. (далее - ликвидатор).

В Банк России для сведения поступают отчеты ликвидатора Агропромстраха, содержащие, в том числе, информацию об отсутствии активов у Агропромстраха, об отказе Министерством юстиции Российской Федерации ликвидатору во внесении в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о ликвидации Агропромстраха. Также в уведомлении об отказе указывалось на заявление неустановленных лиц, поступившее в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Москве 24 августа 2016 года, о предотвращении мошеннических действий в отношении Агропромстраха (письмо Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Москве от 29 августа 2016 года № 77/03-42044).

7 октября 2016 года Банком России направлено письмо в Министерство юстиции Российской Федерации с просьбой разъяснения причин отказа ликвидатору Агропромстраха во внесении сведений о ликвидации Агропромстраха в Единый государственный реестр юридических лиц, с представлением подтверждающих документов. В настоящее время осуществляется взаимодействие Банка России с Министерством юстиции Российской Федерации по указанному вопросу. Решением Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-167815/2016 Агропромстрах признан несостоятельным (банкротом) (резолютивная часть объявлена 10 ноября 2016 года). В отношении должника введена процедура конкурсного производства. Конкурсным управляющим назначен Хайретдинов М.Х. (член некоммерческого партнерства «Сибирская гильдия антикризисных управляющих»).

С учетом ситуации в Агропромстрахе Комитетом финансового надзора Банка России было принято решение о согласовании приобретения НСА с 1 января 2016 года статуса ЕООС (протокол заседания Комитета финансового надзора Банка России от 16 сентября 2016 года № КФНП-44).

2.6. В соответствии с частью 6 статьи 2 Федерального закона № 424-ФЗ средства ФКВ, сформированных Агропромстрахом и НСА за счет отчислений страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, части полученных страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования, по состоянию на дату

государственной регистрации ЕООС, требования к страховщикам, осуществляющим сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, об уплате не внесенных в установленные сроки отчислений в ФКВ, обязательства объединений страховщиков по удовлетворению предъявленных требований страхователей, выгодоприобретателей о компенсационных выплатах, иные права и обязанности, а также накопленные статистические данные, в том числе необходимые для расчета страховых тарифов по сельскохозяйственному страхованию, должны быть переданы обоими объединениями страховщиков в ЕООС в порядке и в сроки, которые установлены Банком России.

Во исполнение указанной нормы Банком России разработано Указание от 3 ноября 2015 года № 3837-У «О порядке и сроках передачи объединениями страховщиков единому общероссийскому объединению страховщиков средств фондов компенсационных выплат, требований к страховщикам, обязательств объединений страховщиков по удовлетворению требований страхователей, выгодоприобретателей о компенсационных выплатах, иных прав и обязанностей, а также накопленных статистических данных и об определении печатного органа для опубликования уведомления о передаче средств фонда компенсационных выплат» (далее - Указание № 3837-У).

В связи с ликвидацией Агропромстраха ответственность по его обязательствам в части осуществления компенсационных выплат по договорам сельскохозяйственного страхования, которые заключены со страховщиком до момента получения объединением страховщиков статуса ЕООС, возложена на НСА в пределах переданных ему средств ФКВ (часть 13 статьи 2 Федерального закона № 424-ФЗ).

Вместе с тем, по имеющейся у Банка России информации, по состоянию на 31 декабря 2015 года Агропромстрах на основании договоров, заключенных со страховыми организациями - членами Агропромстраха, инвестировал средства ФКВ на сумму 438,5 млн. рублей преимущественно в векселя страховых организаций - членов Агропромстраха, а также предоставлял этим же страховым организациям займы.

В связи с невыполнением Агропромстрахом положений Указания № 3837-У о передаче средств ФКВ (фактический размер ФКВ Агропромстраха составлял 0 рублей, расчетный размер - 900,0 тыс. рублей), а также требований к страховщикам, осуществляющим сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, об уплате не внесенных в установленные сроки отчислений в ФКВ, обязательств объедине-

ний страховщиков по удовлетворению предъявленных требований о компенсационных выплатах, иных прав и обязанностей накопленных статистических данных, в том числе необходимых для расчета страховых тарифов по сельскохозяйственному страхованию, а также в связи с необоснованным инвестированием средств ФКВ создавалась угроза для сельскохозяйственных товаропроизводителей в части невозможности получения ими компенсационных выплат.

В связи с неисполнением Агропромстрахом требований действующего законодательства (Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ и Указания № 3837-У) Банком России направлены обращения в Минюст России и Генеральную прокуратуру Российской Федерации «О принятии мер к Ассоциации «Единое объединение агропромышленных страховщиков «Агропромстрах» от 17 мая 2016 года № 015-53/3658.

2.7. Согласно части 7 статьи 9 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ НСА в 2016 году разработал и утвердил (протокол Президиума НСА от 14 января 2016 года № 1) правила сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства, осуществляемого с государственной поддержкой (далее - Правила страхования НСА), согласно которым договор сельскохозяйственного страхования, осуществляемый на условиях, позволяющих получить государственную поддержку, но по которому государственная поддержка не была предоставлена страхователю (пункт 1.2.5), считается договором сельхозстрахования с господдержкой.

Данными правилами установлено, что в случае непоступления (в полном объеме или частично) средств государственной поддержки в сроки, установленные договором страхования, страховщик вправе потребовать изменения условий договора в части обязанности страхователя (сельхозпроизводителя) самому оплатить вторую часть страховой премии (пункт 3.14 приложения 3 и 4 к Правилам страхования НСА).

Кроме того, Правилами страхования НСА определено, что в случае непоступления (в полном объеме или частично) средств государственной поддержки в сроки, установленные договором страхования, страховщик вправе потребовать изменения условий договора сельскохозяйственного страхования, а в случае отказа страхователя - потребовать досрочного прекращения договора страхования.

При этом данные положения ни Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, ни Правилами, утвержденными постановлением № 1371, не предусмотрены.

В то же время следует отметить, что Правила страхования НСА согласованы с Минсельхозом России (письмо от 15 января 2016 года № ГЕ-17-26 195), Минфином России (письмо от 20 января 2016 года № 05-04-12 1654), Банком России (письмо от 21 января 2016 года № 53-1-1-5 180).

Данные нормы Правил страхования НСА представляются спорными. Сельхозпроизводитель заключает договор страхования с господдержкой, рассчитывая на возмещение 50 % страховой премии за счет субсидии, предоставленной из соответствующего бюджета бюджетной системы, и на страхование рисков в полном объеме. В случае нарушения уполномоченными органами данных обязательств негативные последствия этого ложатся на сельхозпроизводителя, который оказывается перед необходимостью либо самостоятельно оплатить вторую половину страховой премии, либо лишиться страховой защиты. Представляется, что такой подход требует пересмотра с целью обеспечить защиту интересов сельхозпроизводителя.

2.8. В настоящее время Банком России контроль за деятельностью НСА осуществляется в форме дистанционных проверок путем анализа поступившей в Банк России информации в соответствии с пунктом 5 Положения Банка России от 28 декабря 2015 года № 528-П.

На основании проведенного Банком России анализа установлено следующее:

расчетный размер ФКВ НСА по состоянию на 30 июня 2016 года составляет 1099,84 млн. рублей, фактический размер ФКВ составляет 1089,72 млн. рублей;

инвестиционный результат от размещения средств ФКВ за I квартал 2016 года составил 20,06 млн. рублей, за II квартал 2016 года - 15,1 млн. рублей. Требования Указания № 3849-У к инвестированию объединением страховщиков средств ФКВ по сельскохозяйственному страхованию, осуществляемому с государственной поддержкой НСА, не нарушены.

Следует иметь в виду, что страховой случай в страховании имущественных интересов рассматривается в конечном счете как экономический убыток (как страхователя, так и страховой организации). Поэтому объединение страховщиков, помимо функций саморегулирования, выполняло еще и функции поддержания платежеспособности всей системы в случае банкротства одного из страховщиков.

Отсутствие у Банка России до 1 января 2016 года контрольных полномочий в части объединений страховщиков, привело к тому, что ФКВ, создававшийся Агропромстрахом на протяжении 4 лет, был полностью утра-

чен. У 21 страховой организации из числа членов Агропромстраха Банком России были отозваны лицензии, причем в большинстве случаев в указанных страховых организациях отсутствовали денежные средства и другие ликвидные активы.

В связи с изложенным представляется необходимым ужесточение процедуры вступления страховых организаций в члены объединения страховщиков, в частности, посредством:

наделения ЕООС правом допуска страховых организаций на рынок сельскохозяйственного страхования;

установления требования об обязательном наличии у страховой организации, вступающей в ЕООС, рейтинга надежности (финансовой устойчивости) одного из российских рейтинговых агентств или аккредитации страховой организаций Минсельхозом России по согласованию с Банком России.

Цель 3. Оценить исполнение уполномоченными органами субъектов Российской Федерации и страховыми организациями функций, определенных нормами Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, в рамках оказания государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования в 2014-2015 годах и за истекший период 2016 года

В целях реализации мероприятий Госпрограммы на 2013-2020 годы в проверяемом периоде между Минсельхозом России и органами, уполномоченными высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, заключались соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации.

В ходе проведения контрольного мероприятия был выявлен ряд имеющихся недостатков и нарушений при заключении и исполнении соглашений на объектах проверки.

3.1. В соответствии с пунктом 2.2.3 Соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, заключенного между Минсельхозом России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации от 5 февраля 2015 года № 47/17-с (в редакции дополнительного соглашения от 26 февраля 2015 года № 2) (далее - Соглашение от 5 февраля 2015 года № 47/17-с), правительство Воронежской области предоставило надлежащим образом заверенную копию нормативного правового акта высшего исполнительного органа - постановление правительства Воро-

нежской области от 7 февраля 2014 года № 93 «Об утверждении Порядка предоставления в 2014 году субсидий из областного бюджета на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства».

Предметом регулирования данного акта являлись отношения по предоставлению субсидии областного бюджета на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства в 2014 году.

Согласно статье 13 Закона Воронежской области от 1 февраля 1995 года № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области» нормативные правовые акты Воронежской области утрачивают юридическую силу в случае:

- истечения срока действия, если нормативный правовой акт Воронежской области принят (издан) на определенный срок;

- в случаях фактической отмены (замены), когда органами государственной власти Воронежской области принят (издан) новый правовой акт Воронежской области, устанавливающий по данному вопросу иные правовые нормы.

Соглашение от 5 февраля 2015 года № 47/17-с заключено в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», и впоследствии постановлением правительства Воронежской области от 30 марта 2015 года № 204 утвержден новый Порядок предоставления субсидий из областного бюджета на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей (кроме граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства (далее - Порядок, утвержденный постановлением № 204).

3.2. В нарушение подпункта «а» пункта 11 Правил, утвержденных постановлением № 1371, Соглашение от 5 февраля 2015 года № 47/17-с не содержит сроки перечисления субсидии из федерального бюджета в бюджет Воронежской и Тамбовской областей.

3.3. На момент проведения проверки в постановлении правительства Воронежской области от 30 марта 2015 года № 204 имеется ссылка на ур-

вень софинансирования расходного обязательства Воронежской области, который утверждает Минсельхоз России, хотя с 1 января 2015 года из Правил, утвержденных постановлением № 1371, было исключено положение о том, что предоставление субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации осуществляется с учетом установленного Минсельхозом России уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

В действующей редакции Правил, утвержденных постановлением № 1371 (пункт 10), установлено, что объем бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование расходного обязательства субъекта Российской Федерации, софинансируемого за счет субсидии, утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, исходя из необходимости достижения установленных соглашением значений показателей результативности использования субсидии. Таким образом, начиная с 2015 года, по направлению господдержка сельхозстрахования Минсельхоз России не устанавливал уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на 2015-2016 годы.

3.4. Информация об объемах средств, выделяемых по соглашениям о предоставлении субсидий из федерального бюджета, заключенным Минсельхозом России и правительством Воронежской области, а также с администрацией Тамбовской области в 2014-2016 годах, представлена в таблице:

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации	Дата и номер соглашения	Единица измерения	Объемы средств в соглашениях			Итоговые объемы средств при исполнении соглашений		
			средства ФБ	средства РБ	всего	средства ФБ	средства РБ	всего
Правительство Воронежской области	от 11.02.14 г. № 190/17	млн. руб.	324,72	68,48	393,20	324,72	68,40	393,11
		%	82,58	17,42		82,60	17,40	
	от 05.02.15 г. № 47/17-с	млн. руб.	203,69	56,79	260,48	203,69	10,72	214,41
		%	78,20	21,80		95,00	5,00	
	от 02.02.16 г. № 50/17-с	млн. руб.	214,31	11,28	225,59	214,31	12,79	227,1
		%	95,0	5,0		94,4	5,6	
Администрация Тамбовской области	от 11.02.2014 г. № 221/17	млн. руб.	201,8	14,3	216,1	201,8	11,1	212,9
		%	93,4	6,6		94,8	5,2	
	от 04.02.2015 г. № 22/17	млн. руб.	178,3	12,5	190,8	178,3	12,9	191,2
		%	93,4	6,6		93,3	6,7	
	от 29.01.2016 г.	млн. руб.	198,9	10,5	209,4	127,3	6,7	134,0
		%	198,9	10,5	209,4	95,0	5,0	

На основании проведенного анализа установлено, что в приложениях 1 и 2 к Соглашению от 5 февраля 2015 года № 47/17-с указывалось, что сумма средств федерального бюджета, направляемых на господдержку сельхозстрахования в Воронежской области, должна составить в 2015 году 203,69 млн. рублей, а из регионального бюджета на эти цели предполагалось направить 56,79 млн. рублей. Соответственно, в общей сумме господдержки доля средств федерального бюджета должна была составить 78,2 %, а регионального бюджета - 21,8 процента.

По итогам исполнения соглашения на территории Воронежской области средства федерального бюджета поступили полностью в предусмотренном соглашением объеме. В то же время в 2015 году расходные обязательства правительства Воронежской области по предоставлению субсидии сельхозпроизводителям выполнены лишь в объеме 10,72 млн. рублей (или 18,9 % от установленного соглашением объема средств). Соответственно, доля средств федерального бюджета составила 95 %, а регионального - лишь 5 процентов.

В нарушении пункта 2.2.1 Соглашения от 5 февраля 2015 года № 47/17-с правительство Воронежской области не исполнило свои обязательства по финансированию мероприятий, связанных с сельскохозяйственным страхованием с господдержкой, в объеме 46,07 млн. рублей.

В связи с этим следует отметить, что согласно данным журналов регистрации заявлений на получение субсидий (страхование) по организациям и по крестьянским (фермерским) хозяйствам за 2015 год, которые в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением № 204, ведутся в департаменте аграрной политике Воронежской области, двум сельхозпроизводителям было отказано в субсидировании сельхозстрахования ввиду «отсутствия лимитов». В случае обеспечения Воронежской областью финансирования из регионального бюджета в объеме, предусмотренном Соглашением от 5 февраля 2015 года № 47/17, этих отказов могло не быть.

В 2016 году сумма средств бюджета Воронежской области, направленных на финансирование господдержки сельхозстрахования, выросла до 12,79 млн. рублей и составила 5,6 % общего объема предоставляемых субсидий.

3.5. В 2015-2016 годах по сравнению с 2014 годом объемы предоставляемых субсидии на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору

сельскохозяйственного страхования, в Воронежской и Тамбовской областях имели тенденцию к снижению (в 1,3 раза).

Так, в Воронежской области в 2014 году были предоставлены сельхозпроизводителям в общей сумме 393,1 млн. рублей, а в 2016 году - 227,1 млн. рублей; в Тамбовской области в 2014 году - 212,9 млн. рублей, в 2016 году - 134,0 млн. рублей. В основном это связано со снижением объема субсидии, предоставляемой из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации. Соответственно, в 2016 году количество принятых заявлений на субсидирование сельхозстрахования уменьшилось.

Данные о страховых организациях, которым в проверяемом периоде в Воронежской и Тамбовской областях в наиболее крупных размерах перечислялись денежные средства в размере 50 % страховой премии на основании заявлений сельскохозяйственных товаропроизводителей, получивших субсидии на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования, представлены в таблице:

	Единица измерения	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Воронежская область				
Количество договоров сельхозстрахования, по которым оказана государственная поддержка	ед.	1412	375	117
Сумма начисленной страховой премии по договорам сельхозстрахования с господдержкой	млн. руб.	786,6	438,9	529,4
Сумма страховой премии по договорам сельхозстрахования с господдержкой, уплаченной сельхозпроизводителем	млн. руб.	393,5	219,5	264,7
Объем предоставленной субсидии, всего	млн. руб.	393,1	214,4	227,1
в том числе распределение средств по страховым организациям: Филиал ЗАО СК «РСХБ-Страхование» в г. Воронеже	млн. руб.	108,6	84,2	51,8
АО «СГ Авангард-Гарант»	млн. руб.	106,2	56,0	147,9
ООО «Страховое общество «Купеческое»	млн. руб.	57,4	0,0	0,0
ООО «Специализированная страховая компания»	млн. руб.	20,5	21,9	0,0
Южный филиал ООО СК «Спецстрах»	млн. руб.	17,4	13,4	0,0
ООО Страховая компания «Бастион-Лайн»	млн. руб.	12,9	0,0	0,0
ООО «СО «Помощь»	млн. руб.	11,7	4,1	17,6
Прочие страховые организации	млн. руб.	58,3	34,8	9,8
Тамбовская область				
Количество договоров сельхозстрахования, по которым оказана государственная поддержка	ед.	187	162	16

	Единица измерения	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Сумма начисленной страховой премии по договорам сельхозстрахования с господдержкой	млн. руб.	432,1	399,3	268,1
Сумма страховой премии по договорам сельхозстрахования с господдержкой, уплаченной сельхозпроизводителем	млн. руб.	216,1	199,6	134,0
Объем предоставленной субсидии, всего	млн. руб.	212,9	191,2	134,0
в том числе распределение средств по страховым организациям: ООО СК «Еврострахование»	млн. руб.	142,0	40,9	-
ВРФ ООО «Страховая Компания «Согласие»	млн. руб.	1,3	89,5	-
Филиал ЗАО СК «РСХБ-Страхование» в г. Тамбове	млн. руб.	8,1	27,9	17,7
ОАО «АльфаСтрахование»	млн. руб.	18,1	9,9	100,9
ПАО СК «Росгосстрах»	млн. руб.	-	-	5,5
Прочие страховые организации	млн. руб.	43,4	23,0	9,9

Следует отметить, что количество отказов в Воронежской области сельхозпроизводителям из-за «отсутствия лимитов» в 2016 году возросло и достигло 39 случаев в основном за счет значительного роста страховых тарифов (в 1,5 раза).

3.6. В соглашениях о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, ежегодно заключаемых с Минсельхозом России, и в рамках мероприятий по управлению рисками в подотраслях растениеводства и животноводства по подпрограммам 1 и 2 Государственной программы Воронежской области «Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка», утвержденной постановлением правительства Воронежской области от 13 декабря 2013 года № 1088, были установлены целевые показатели результативности, которые представлены в таблице:

Год	Наименование показателя результативности	Единица измерения	Значение по плану	Значение по отчету	Доля застрахованного по плану, %	Доля застрахованного по отчету, %	Объем направленных средств, всего, млн. руб.	В том числе средства ФБ, млн. руб.
2014	Застрахованные площади посевов (посадок) сельскохозяйственных культур	тыс. га	480,0	701,6	20,1	29,3	375,4	310,0
	Застрахованное поголовье сельскохозяйственных животных	тыс. усл. голов	80,5	218,0	18,26	49,46	17,7	14,6

Год	Наименование показателя результативности	Единица измерения	Значение по плану	Значение по отчету	Доля застрахованного по плану, %	Доля застрахованного по отчету, %	Объем направленных средств, всего, млн. руб.	В том числе средства ФБ, млн. руб.
2015	Застрахованные площади посевов (посадок) сельскохозяйственных культур	тыс. га	257	268,4	10,6	11,1	197,7	203,69
	Застрахованное поголовье сельскохозяйственных животных	тыс. усл. голов	220,0	215,6	33,33	32,67	16,7	14,7

В Тамбовской области соглашением от 4 февраля 2015 года № 22/17-с о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету Тамбовской области также был установлен показатель результативности предоставления субсидии на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии, начисленной по договору сельскохозяйственного страхования в области растениеводства «застрахованные площади посевов (посадок) сельскохозяйственных культур - 290,0 тыс. га». По итогам 2015 года фактическое значение данного целевого показателя составило 251,9376 тыс. га.

Во исполнение пункта 19 Правил, утвержденных постановлением № 1371, и пункта 16 Правил, утвержденных постановлением от 30 сентября 2014 года № 999, Воронежской и Тамбовской областями произведен возврат средств в федеральный бюджет в связи с недостижением показателя результативности предоставления субсидий в сумме 110,0 тыс. рублей и 6599,7 тыс. рублей, соответственно.

В этой связи следует отметить следующее.

Во-первых, как отмечалось в разделе 1.1 настоящего отчета, Госпрограмма на 2013-2020 годы не содержит целевых показателей в области сельхозстрахования с господдержкой по России в целом. Соответственно, Минсельхоз России сам не связан необходимостью достижения каких-либо целевых показателей, которые давали бы объективную основу для планирования на региональном уровне.

Во-вторых, регионы несут финансовую ответственность за достижение зафиксированных в соглашениях показателей и заинтересованы в минимизации своих обязательств. При этом Минсельхоз России такой ответственности не несет и не имеет стимулов для выявления резервов и достижения максимально возможных результатов.

В-третьих, сами целевые показатели, выраженные в гектарах застрахованных площадей и головах застрахованного скота, не отражают реальное содержание отношений в области сельхозстрахования. В зависимости от вида культур или пород скота тарифы на их страхование могут различаться многократно. Соответственно, объем страховых рисков и премий, а также потребность в средствах господдержки слабо связаны с данными показателями.

Из приведенной таблицы видно, что по итогам 2014 года в Воронежской области были фактически застрахованы 701,6 тыс. га, однако на 2015 год целевой показатель установлен в размере 257 тыс. га, что в 2,7 раза меньше результатов и в 1,9 раза меньше планового значения предыдущего года.

Уменьшение целевого показателя застрахованных площадей посевов на 46,5 % сопровождалось сокращением субсидии за счет средств федерального бюджета по растениеводству только на 37,3 %. В то же время повышение целевого показателя по животноводству на 173,3 % привело к увеличению федерального субсидирования по данному направлению лишь на 15 процентов.

Таким образом, сложившийся порядок установления целевых показателей результативности использования субсидии из федерального бюджета для регионов в отсутствие аналогичных целевых показателей эффективности реализации Госпрограммы на 2013-2020 годы по России в целом не стимулирует Минсельхоз России и АПК регионов к достижению максимально возможных результатов по развитию сельхозстрахования. При этом выражение целевых показателей в гектарах посевов и головах скота не отражает реальный объем застрахованных рисков, страховых премий и, соответственно, потребности в бюджетных средствах на субсидирование части страховых премий. С учетом этого порядок установления в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации, финансирование которого осуществляется из федерального бюджета, и порядок определения объемов указанных ассигнований, а также размеры целевых показателей сельхозстрахования с господдержкой в области животноводства и растениеводства требуют совершенствования.

3.7. Выборочной проверкой договоров сельхозстрахования с господдержкой в АО «СГ АВАНГАРД-ГАРАНТ» установлены факты дебиторской задолженности у страховых организаций вследствие неполного или несвоевременного перечисления страхователем (в лице уполномоченного

органа АПК) сумм страховой премии, что негативно влияет на финансовое положение страховых организаций.

Так, по договору сельхозстрахования с господдержкой от 26 мая 2016 года № 0018-16-07, заключенному между АО «СГ АВАНГАРД-ГАРАНТ» и ООО «АВАНГАРД-АГРО-ВОРОНЕЖ», вторая часть (50 %) страховой премии, покрываемая за счет государственной субсидии, составляла 69165,26 тыс. рублей. Сельхозпроизводитель представил пакет документов на возмещение части затрат на уплату страховых премий в Департамент 8 июля 2016 года. Департаментом заявление было зарегистрировано в журнале регистрации заявлений под номером № 48/132, уведомление о принятии документов в адрес ООО «АВАНГАРД-АГРО-Воронеж» Департаментом отправлено 19 июля 2016 года под номером № 48/132. Решение о субсидировании Департаментом было принято 27 июля 2016 года.

Перечисление целевых средств по договору Департаментом осуществлено на расчетный счет страховой организации АО «Страховая группа АВАНГАРД-ГАРАНТ» четырьмя траншами на общую сумму 29311,06 тыс. рублей. По состоянию на 1 декабря 2016 года оставшая часть субсидии в объеме 39854,20 тыс. рублей не была оплачена ввиду «отсутствия лимитов».

Согласно пункту 6 Порядка, утвержденного постановлением Воронежской области № 204, субсидия перечисляется департаментом аграрной политики Воронежской области (на расчетный счет страховой организации в размере 50 % страховой премии) на основании заявления сельскохозяйственного товаропроизводителя о перечислении целевых средств на расчетный счет страховой организации в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня принятия положительного решения о предоставлении государственной поддержки, при наличии в бюджете субъекта средств на указанные цели.

По 3 договорам сельхозстрахования с господдержкой оплата второй части страховой премии от уполномоченных органов АПК субъектов Российской Федерации была осуществлена в срок от 7 до 10 месяцев от даты заключения договоров, информация представлена в таблице:

Субъект Российской Федерации	Сельхозпроизводитель	Дата и номер заключения договора	Размер субсидии, тыс. руб.	Даты перечисления
Воронежская область	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Воронеж»	18.09.2015 г. № 0030-15-07	29100,73	
			27645,69	24.06.2016 г.
			1455,04	27.06.2016 г.

Субъект Российской Федерации	Сельхозпроизводитель	Дата и номер заключения договора	Размер субсидии, тыс. руб.	Даты перечисления
Курская область	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Курск»	17.09.2014 г. № 0026-14-07	15337,23	
			766,86	22.04.2015 г.
			14570,36	23.04.2015 г.
Орловская область	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Орел»	02.10.2014 г. № 0028-14-07	35708,70	
			33923,27	05.05.2015 г.
			1785,44	06.08.2015 г.

Наибольшие суммы текущей дебиторской задолженности перед АО «СГ АВАНГАРД-ГАРАНТ» по второй части страховой премии, покрываемой за счет субсидии, на момент проверки числились за следующими уполномоченными органами АПК субъектов Российской Федерации:

АПК субъекта Российской Федерации	Сельхозпроизводитель	Дата и номер договора	Дата окончания уборки	Размер субсидии, тыс. руб.	Задолженность на 01.12.2016 г. АО «СГ АВАНГАРД-ГАРАНТ»
Департамент аграрной политики Воронежской области	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Воронеж»	от 26.05.2016 г. № 0018-16-07, доп. согл. от 05. 07.2016 г. № 3	15.08.2016 г.	69165 ,26	39854,20
Комитет агропромышленного комплекса Курской области	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Курск»	от 26.06.2016 г. № 0003-16-07, доп. согл. от 15. 07.2016 г. № 1	15.07.2016 г.	30629,69	30629,69
	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Курск»	от 03.06.2016 г. № 0023-16-07	01.11.2016 г.	1450,78	1450,78
	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Курск»	от 13.05.2016 г. № 0012-16-07	15.10.2016 г.	19178,14	19178,14
	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Курск»	от 17.05.2016 г. № 0011-16-07, доп. согл. от 03. 06.2016 г. № 1	15.10.2016 г.	9008,79	9008,79
	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Курск»	от 11.05.2016 г. № 0006-16-07	01.11.2016 г.	16653,24	16653,24
Департамент сельского хозяйства Орловской области	ООО «АВАНГАРД-АГРО-Орел»	от 06.05.2016 г. № 0008-16-07, доп. согл. от 03. 06.2016 г. № 1	15.09.2016 г.	45344,26	45344,26

Последствия неуплаты в срок уполномоченным органом второй части страховой премии не отражены ни в Правилах, утвержденных постановлением № 1371, ни в Порядке, утвержденном постановлением правительства

Воронежской области № 204, ни в Порядке, утвержденном постановлением администрации Тамбовской области от 24 февраля 2015 года № 175.

Также в данных правилах не урегулировано, должен ли уполномоченный орган субъекта Российской Федерации при наличии в бюджете субъекта Российской Федерации средств на указанные цели рассматривать представленные сельскохозяйственным товаропроизводителем документы для получения целевых средств и направлять письменное уведомление о принятии такого заявления к рассмотрению или об отказе в принятии в случаях:

- если в поквартальном кассовом плане на дату подачи заявки отсутствуют лимиты бюджетных средств;

- если запрашиваемая сумма для одного сельхозпроизводителя превышает установленный лимит бюджетных средств и, кроме него, имеются заявки от других сельхозпроизводителей (не определено, как следует действовать уполномоченному органу - выплатить всю сумму лимита одному сельхозпроизводителю, что удовлетворит его заявку не полностью и вообще не позволит удовлетворить заявки других получателей, либо сначала рассчитаться по более мелким заявкам, либо принять иное решение).

Следует отметить, что договор страхования вступает в силу и начинает действовать в момент уплаты сельскохозяйственным товаропроизводителем своей части страховой премии (50 %). При заключении договора страхования страховщик отражает в своем учете доход в размере 100 % страховой премии. Оценка страховых обязательств (формирование страховых резервов) также производится страховщиком исходя из 100 % страховой премии, неоплаченная часть страховой премии в размере 50 % отражается в учете страховщика как дебиторская задолженность страхователя.

В случае если уполномоченный орган не исполнит в срок свои обязательства по перечислению страховщику бюджетных средств, дебиторская задолженность страховой организации будет являться просроченной и не будет рассматриваться в качестве активов, принимаемых для покрытия страховых резервов. Это может привести к ухудшению показателей финансовой устойчивости страховщика и повлечь применение Банком России мер по предупреждению банкротства страховщика в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, при размещении средств страховых резервов у страховщика имеются ограничения на принятие в покрытие дебиторской задолженности страхователей, возникшей в результате операций страхования. Такая

дебиторская задолженность может быть принята в покрытие страховых резервов только в том случае, если она не является просроченной (пункт 7.9 Порядка инвестирования средств страховых резервов и перечень разрешенных для инвестирования активов, утвержденный Указанием Банка России от 16 ноября 2014 года № 3444-У).

3.8. Начиная с 2016 года, в соглашениях о предоставлении субсидии на поддержку АПК, заключаемых между уполномоченным органом субъекта Российской Федерации и страхователем, предусматриваются плановые значения показателей предоставления субсидии, а также обязанность представления отчетности об их достижении.

Следует отметить, что в соглашении от 26 мая 2016 года № 2, заключенном департаментом аграрной политики Воронежской области с ООО «АВАНГАРД-АГРО-ВОРОНЕЖ», по приложению № 1 (меры господдержки по страхованию 2016 года (животноводство) указана итоговая сумма по субсидии из федерального бюджета и бюджета Воронежской области 1454,84 тыс. рублей. Вместе с тем количественное значение показателя результативности предоставления субсидии «Застрахованное поголовье сельскохозяйственных животных» в приложении № 2 к указанному соглашению отсутствует.

3.9. В соответствии с пунктом 74 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 1998 года № 34н, отражаемые в бухгалтерской отчетности суммы по расчетам с бюджетом должны быть согласованы с соответствующими организациями и тождественны. Оставление на бухгалтерском балансе неурегулированных сумм по этим расчетам не допускается.

Проверкой установлено, что во всех проверенных страховых организациях документы, подтверждающие согласование с уполномоченными органами субъектов Российской Федерации в сфере агропромышленного комплекса (АПК), а также с сельхозпроизводителями расчетов по договорам сельхозстрахования с господдержкой (акты сверок), отсутствовали.

При выездных проверках в Тамбовскую и Воронежскую области руководители проверяемых объектов (департамента аграрной политики Воронежской области и управления сельского хозяйства) по данному вопросу ссылались на тот факт, что все программное обеспечение, с которым они работают, настроено на проведение сверки расчетов с сельхозпроизводителями, а не со страховыми организациями.

3.10. Вопрос о возможности осуществления страховой выплаты в связи с наступившим в результате страхового случая убытком (ущербом) рассматривается страховыми организациями на основании заявления страхователя и представленных им документов, перечень которых определен договором и (или) правилами страхования, утверждаемыми страховой организацией.

По данным страховых организаций, в проверяемом периоде аграрии получили выплаты за гибель посевов и посадок по причине 8 реализовавшихся рисков опасных явлений. При этом основной ущерб по объему потерь застрахованным площадям нанесли явления, связанные с засухой и переувлажнением почвы, на которые пришлось от 45 % до 70 % выплат. Максимальные суммы выплат были осуществлены в регионах, в которых сложились неблагоприятные погодные условия: Курганская область (93,8 млн. рублей), Чувашская Республика (56,2 млн. рублей), Вологодская область (21,1 млн. рублей), Пензенская область (91 млн. рублей), Республика Татарстан (195,6 млн. рублей), Пермский край (16,2 млн. рублей). Урегулирование убытков продолжилось в 2016 году.

Проведенный анализ показал, что основными причинами отказов в страховых выплатах были следующие: утрата урожая составила менее 25 %; не были зафиксированы события, предусмотренные договором; в период его действия отсутствовал факт утраты урожая.

С 2016 года изменено значение количественного показателя, характеризующего масштабы утраты (гибели) урожая сельскохозяйственной культуры, до 20 % (против 25 %, установленных на 2015 год) (пункт 13 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ).

Практика применения Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ наглядно показала необходимость дальнейшего совершенствования отдельных его норм, касающихся, прежде всего, мотивации сельхозтоваропроизводителей на заключение договоров страхования.

В частности, гибель 20 % урожая сельскохозяйственных культур в период вегетации растений встречается крайне редко. В то же время в Воронежской и Тамбовской областях, например, гибель урожая сельскохозяйственных культур нередко составляет около 8-10 %. Однако в соответствии с установленным показателем это не дает сельхозпроизводителям права на получение страховых выплат. Поэтому для них расходы на страхование урожая зачастую экономически не оправданы. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос об изменении критерия «утрата

урожая» по России в целом либо по регионам с учетом статистики рисков гибели урожая.

3.11. Экономическая эффективность системы измеряется отношением полезных результатов ее функционирования к затраченным ресурсам. В сельхозстраховании с государственной поддержкой принимается в качестве полезного результата (эффекта) сумма возмещения причиненного сельскохозяйственному товаропроизводителю ущерба природного характера, в качестве затрат - сумма страховых взносов товаропроизводителя и субсидий из госбюджета (страховая премия). Таким образом, основным показателем экономической эффективности в страховании является отношение страхового возмещения к страховой премии.

В 2014 году страхователям фактически выплачены 12,7 % уплаченной страховой премии, в 2015 году - 12,3 %. В 2014 году из 12,3 млрд. рублей собранных средств были выплачены сельскохозяйственным товаропроизводителям 1,6 млрд. рублей, в 2015 году - из 8,7 млрд. рублей 1,1 млрд. рублей (с учетом удовлетворенных требований за счет средств ФКВ).

Низкая доля страховых выплат по сравнению с уплаченными страховыми премиями в сочетании со сложностью и длительностью получения страховых выплат и возможностью получения компенсации ущерба от стихийных бедствий за счет бюджетных средств даже без страхования - это факторы, которые не пробуждают интерес у сельхозпроизводителей к такому виду деятельности и расходованию денег на заключение договоров сельхозстрахования. Это позволяет оценить эффективность системы сельхозстрахования с господдержкой в ее нынешней форме как невысокую.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

В ходе контрольного мероприятия составлены 5 актов, которые подписаны проверяемыми сторонами без замечаний.

Выводы

1. Несмотря на проделанную в 2014-2016 годах работу по совершенствованию нормативной правовой базы, в том числе на уровне федерального законодательства, в сфере сельхозстрахования с государственной поддержкой наблюдается отрицательная динамика показателей, характеризующих ее состояние. Основные причины этого:

низкое кассовое исполнение Минсельхозом России бюджетных ассигнований по сельхозстрахованию с господдержкой;

отзыв Банком России лицензий у значительного количества страховщиков, работавших в регионах;

низкий уровень страховых выплат, недостаточно стимулирующий сельхозпроизводителей к заключению договоров сельхозстрахования.

2. В проверяемый период Минсельхозом России ежегодно на срок около 3 месяцев необоснованно нарушались установленные частью 2 статьи 6 Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ сроки утверждения Планов сельскохозяйственного страхования. Это не позволяло сельхозпроизводителям своевременно планировать свое участие в сельхозстраховании с государственной поддержкой, в том числе свои расходы, связанные со страхованием.

3. Основной причиной низкого уровня кассового исполнения в 2015 году бюджетных ассигнований по сельхозстрахованию с господдержкой (77,96 % от утвержденного объема) стало позднее распределение Минсельхозом России субсидии из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, которое было осуществлено лишь 25 декабря 2015 года. Объективных причин задержки Минсельхоз России не представил.

4. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717, не содержит показателей, характеризующих результаты принятия мер по господдержке в сфере сельскохозяйственного страхования, ответственность за достижение которых должен нести Минсельхоз России как ответственный исполнитель государственной программы. В то же время в соглашениях Минсельхоза России с субъектами Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии устанавливаются количественные значения показателей результативности использования субсидии (по застрахованным площадям и поголовью скота), за недостижение которых регионы несут финансовую ответственность.

Такой порядок не стимулирует развитие сельхозстрахования, так как регионы заинтересованы в минимизации установленных для них обязательств, а Минсельхоз России не несет ответственности и не заинтересован в достижении максимально возможных результатов.

5. С 1 января 2016 года Банк России наделен полномочиями по осуществлению контроля за деятельностью единого общероссийского объединения страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой в рамках Федерального закона от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ, в том числе в части формирования объединением страховщиков фонда компенсационных выплат, инвестирования средств данного фонда и осуществления из него компенсационных выплат.

Проверка нормативных, инструктивных, распорядительных и методических документов Банка России подтвердила наличие в Банке России в настоящее время достаточной нормативно-правовой и методической базы, регулирующей указанную деятельность.

В то же время отсутствие у Банка России до 1 января 2016 года контрольных полномочий в отношении объединений страховщиков привело к тому, что фонд компенсационных выплат Агропромстраха был полностью утрачен, а сам Агропромстрах признан банкротом. С учетом негативного опыта Агропромстраха и входивших в его состав страховых организаций, представляется необходимым ужесточение требований и процедуры вступления страховых организаций в члены объединения страховщиков, занимающихся сельхозстрахованием с господдержкой.

6. В 2015 году в нарушение пункта 2.2.1 Соглашения от 5 февраля 2015 года № 47/17-с правительство Воронежской области не исполнило свои обязательства по финансированию мероприятий, связанных с сельскохозяйственным страхованием с господдержкой в объеме 46,07 млн. рублей. При этом имели место случаи отказа сельхозпроизводителям в предоставлении указанной субсидии ввиду «отсутствия лимитов».

7. Правилами сельскохозяйственного страхования в области растениеводства и животноводства, осуществляемого с государственной поддержкой, утвержденными Президиумом НСА, согласованными с Банком России, Минфином России и Минсельхозом России, предусмотрено, что в случае неперечисления страховой организации части страховой премии, покрываемой за счет субсидии, по договору сельхозстрахования с господдержкой страховщик вправе требовать оплаты этой части страховой премии от страхователя либо в одностороннем порядке расторгнуть договор страхования. Данные нормы представляются спорными, так как возлагают негативные последствия нарушения обязательств уполномоченными государственными органами субъектов Российской Федерации не на данные органы, а на сельхозпроизводителя (страхователя) и не обеспечивают

предоставления ему господдержки, предусмотренной Федеральным законом от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ.

8. Низкая доля страховых выплат по сравнению с уплаченными страховыми премиями в сочетании со сложностью и длительностью получения страховых выплат и возможностью получения компенсации ущерба от стихийных бедствий за счет бюджетных средств даже без страхования - это факторы, которые отрицательно влияют на мотивацию сельхозпроизводителей к расходованию денег на заключение договоров сельхозстрахования. Данные факторы необходимо учитывать при определении условий сельхозстрахования с господдержкой. В противном случае для регионов и сельхозпроизводителей может оказаться проще и выгоднее не страховать риски, а ждать компенсации ущерба за счет средств федерального бюджета.

Предложения

1. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации в правительство Воронежской области.

2. Направить информационные письма о результатах контрольного мероприятия в Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации.

3. Направить отчет и информацию о результатах контрольного мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ПЕРЧАН

**Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
в марте 2017 года рассмотрены 144 вопроса, среди них:**

1. О результатах контрольного мероприятия «Проверка ликвидационных мероприятий по упразднению Федерального космического агентства» **(С.А. Агапцов)**

2. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования особых экономических зон в 2016 году» **(С.А. Агапцов)**

3. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности мер поддержки малого и среднего предпринимательства в рамках реализации Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году» **(С.А. Агапцов)**

4. О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств Фонда национального благосостояния, направленных на финансирование инфраструктурного проекта «Модернизация железнодорожной инфраструктуры Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей с развитием пропускных и провозных способностей» **(В.Н. Богомолов)**

5. О результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка соблюдения условий межправительственного соглашения от 27 декабря 2010 года, а также анализ эффективности деятельности совместного российско-вьетнамского предприятия «Вьетсовпетро» за 2011-2015 годы и истекший период 2016 года» **(А.И. Жданьков)**

6. Об утверждении итоговых отчетов по результатам осуществления внешнего аудита (контроля) в органах Евразийского экономического союза «Последующий аудит (контроль) исполнения бюджета Евразийского экономического союза в 2015 году», «Текущий аудит (контроль) исполнения бюджета Евразийского экономического союза в I полугодии 2016 года», «Предварительный аудит (контроль) исполнения бюджета Евразийского экономического союза на 2017 год» **(А.И. Жданьков)**

7. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности услуг в сфере

социального обслуживания граждан в Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и в сельской местности» **(В.С. Катренко)**

8. О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования правительством Калужской области бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы» **(В.С. Катренко)**

9. О результатах контрольного мероприятия «Проверка и анализ деятельности акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» по реализации Стратегии развития ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации до 2020 года за период 2014-2015 годов и истекший период 2016 года» **(А.В. Перчян)**

10. О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения представлений, устранения нарушений, выявленных Счетной палатой Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на обеспечение пожарной безопасности и ликвидацию последствий пожаров, произошедших в 2015 году на территории Республики Хакасия» и «Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса, а также целевого использования межбюджетных трансфертов в Волгоградской области», и отдельных вопросов исполнения бюджетов» **(Ю.В. Росляк)**

11. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации мероприятий программы «Жилье для российской семьи», в том числе в части предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию проектов комплексного освоения территории в рамках программы «Жилье для российской семьи», предусмотренных Планом действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации 1 марта 2016 года № 1349п-П13» **(Ю.В. Росляк)**

12. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и анализ результативности реализации в субъектах Российской Федерации мероприятий, предусмотренных «дорожными картами», разработанными

в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации» **(Ю.В. Росляк)**

13. О результатах контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, выделенных правительству Вологодской области на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате опасных гидрологических явлений на реках Сухона и Малая Северная Двина, произошедших 17 апреля 2016 года на территории Вологодской области» **(М.С. Рохмистров)**

14. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации» **(М.С. Рохмистров)**

15. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности услуг в сфере здравоохранения, в том числе в удаленных районах и в сельской местности, включая анализ планирования и реализации Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, отдельных мероприятий и показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», а также анализ эффективности мероприятий, реализованных в рамках Года борьбы с сердечно-сосудистыми заболеваниями» **(А.В. Филипенко)**

16. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности услуг в сфере образования для граждан Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и в сельской местности, включая анализ отдельных мероприятий и показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы» **(А.В. Филипенко)**

17. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка мер, принятых субъектами Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности для населения услуг учреждений культуры, в том числе в удаленных районах и в сельской

местности, включая анализ отдельных мероприятий и показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы» **(А.В. Филипенко)**

18. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности в 2014-2015 годах и истекшем периоде 2016 года, направленных на развитие театрального искусства, включая выполнение Плана мероприятий по реализации Концепции долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1019-р» **(А.В. Филипенко)**

19. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности выполнения Плана мероприятий по реализации Концепции долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года, а также оценка достижения целей с учетом сбалансированности со Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 года» **(А.В. Филипенко)**

20. О результатах контрольного мероприятия «Проверка организации таможенного контроля за соблюдением уполномоченными экономическими операторами норм таможенного законодательства в целях обеспечения полноты собираемости таможенных платежей в федеральный бюджет в период 2014-2015 годов и истекший период 2016 года» **(С.И. Штогрин)**

Официальная хроника

1 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Сергей Агапцов выступил на «правительственном часе» в Совете Федерации с участием Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Игоря Шувалова, посвященном выполнению государственной программы комплексного развития моногородов.

3 марта состоялась рабочая встреча Президента Российской Федерации Владимира Путина и Председателя Счетной палаты Российской Федерации Татьяны Голиковой, на которой обсуждались итоги работы Счетной палаты в 2016 году.

3 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Сергей Штогрин выступил на заседании коллегии Федеральной таможенной службы, посвященной итогам работы ведомства в 2016 году.

6 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Валерий Богомолов выступил на заседании Комитета по энергетике Государственной Думы по вопросу ввода в эксплуатацию электростанций на Дальнем Востоке, строительство которых ведет ПАО «РусГидро».

13 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Блинова выступила на организованном комитетами Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и по делам национальностей «круглом столе» на тему «Совершенствование законодательства в сфере социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

14 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Росляк принял участие в заседании президиума Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Современные подходы к формированию условий для эффективного социально-экономического развития регионов России».

15 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Владимир Катренко выступил в Государственной Думе в ходе «правительственного часа» с участием Министра труда и социальной защиты Российской Федерации Максима Топилина.

20 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Росляк выступил в Совете Федерации на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, на котором рассматрива-

лись актуальные вопросы оптимизации расходов бюджетов субъектов Федерации и повышения их эффективности.

20 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Андрей Перчян выступил на «круглом столе» в Государственной Думе, посвященном обсуждению вопросов банковской политики и законопроекта о фонде консолидации банковского сектора.

21 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Росляк выступил на «круглом столе» в Государственной Думе, посвященном жилищным субсидиям для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

21 марта делегация Счетной палаты Российской Федерации приняла участие в заседании Комиссии Парламентского Собрания Союза Беларуси и России по законодательству и регламенту, состоявшемся в Смоленске, по вопросам гармонизации законодательств Беларуси и России в торгово-экономической сфере и образовании, разработки, реализации и эффективности программ Союзного государства.

22 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Валерий Богомолов выступил на «правительственном часе» в Государственной Думе с участием Министра транспорта Российской Федерации Максима Соколова, в рамках которого обсуждались, в том числе, дорожное строительство и безопасность на дорогах России.

27 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Юрий Росляк выступил на заседании Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, на котором обсуждались вопросы использования средств Резервного фонда на формирование комфортной городской среды.

29 марта аудитор Счетной палаты Российской Федерации Татьяна Блинова выступила в Совете Федерации в рамках «правительственного часа» с участием главы Росфинмониторинга Юрия Чиханчина.

Summary

Tatyana Manuylova, Tatyana Ipatova

(p. 3)

Report on the findings of control activity «Analysis of generating and managing Tver Region State Debt for 2011-2015 and 2016 year to date» (jointly with the Accounts Chamber of Tver Region).

Subject of the control activity:

regulatory legal acts, contractual, financial and statistical, analytical and other documents and materials, governing the process of the generation and management of Tver Region State Debt for 2011-2015 and 2016 year to date.

Audited entities:

Government of Tver Region (Tver),

Ministry of Finance of the Russian Federation (in-house audit).

Objectives of the control activity:

to audit the compliance with the legislation of the Russian Federation and normative legal acts of Tver Region, regulating the generation and management of Tver Region State Debt, and to assess the results of public debt management by the Government of Tver Region.

Andrey Perchyan

(p. 84)

Report on the findings of expert-analytical activity «Analysis and Assessment of 2015 Russian Bank Sector Development Strategy performance in 2011-2015».

Subject of the activity:

the Central Bank of the Russian Federation activities in executing tasks set in 2015 Russian Bank Sector Development Strategy (hereinafter - 2015 Strategy);

the status and dynamics of the key indicators of the Russian banking system within implementation period of 2015 Strategy.

Objectives of the activity are:

1. To assess the legal status, 2015 Strategy legal regulation position in the national financial sector.

2. To assess the performance of 2015 Strategy activities.

Audited entities:

the following state or other bodies and organizations to fulfill requests for information, necessary to conduct expert-analytical activity:

Central Bank of the Russian Federation;

Ministry of Finance of the Russian Federation;

Ministry of Economic Development of the Russian Federation;

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation;
Federal Antimonopoly Service of Russia;
non-profit organization Association of Russian Banks.

Valery Bogomolov

(p. 118)

Report on the findings of «Analysis of generating and using Russian Federation members' Road Funds budget appropriations» expert-analytical activity.

Subject of the activity:

regulatory legal acts of the Russian Federation and other administrative documents regulating the procedure of generation and use of Russian Federation members' Road Funds budget appropriations;

federal funds provided in the form of the inter-budgetary transfers and public funds of Russian Federation members' budgets (Russian Federation members' Road Funds) aimed at financial support of regional programs on public road facilities;

activities of budgetary funds recipients aimed at successful implementation of Russian Federation members' state programs on public road facilities.

Objectives of the activity:

1. Assessment of estimated and actual revenue flow to Russian Federation members' Road Funds, including the inter-budgetary transfers allocated from the federal budget for the implementation of regional programs on public road facilities.

2. Assessment of budgeting efficiency of Russian Federation members' public Road Funds.

Audited entities:

Federal Road Agency;

Public state authorities of Russian Federation members, including Republic of Adygeya (Adygeya), Altai, Bashkortostan, Buryatia, Dagestan, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Kalmykia, Karachay-Cherkessia, Karelia, Komi Republic, Crimea, Mari El, Mordovia, Sakha (Yakutia), North Ossetia - Alania, Republic of Tatarstan (Tatarstan), Tyva, Udmurtia, Khakassia, Chechnya, Chuvashia; the Altai, Transbaikal, Kamchatka, Krasnodar, Krasnoyarsk, Perm, Primorsky, Stavropol and Khabarovsk territories; Amur, Arkhangelsk, Astrakhan, Belgorod, Bryansk, Vladimir, Volgograd, Vologda, Voronezh, Ivanovo, Irkutsk, Kaliningrad, Kaluga, Kemerovo, Kirov, Kostroma, Kurgan, Kursk, Leningrad, Lipetsk, Magadan, Moscow, Murmansk, Nizhny Novgorod, Novgorod, Novosibirsk, Omsk, Orenburg, Oryol, Penza, Pskov, Rostov, Ryazan, Samara, Saratov, Sakhalin, Sverdlovsk, Smo-

Irkutsk, Khabarovsk, Krasnodar, Krasnoyarsk, Leningrad, Lipetsk, Magadan, Murmansk, Nizhny Novgorod, Novosibirsk, Omsk, Penza, Perm, Pskov, Rostov, Ryazan, Samara, Saratov, Smolensk, Stavropol, Tatarstan, Tula, Tyumen, Ulyanovsk, Chelyabinsk and Yaroslavl Regions; Jewish Autonomous Region, Nenets Autonomous District, Khanty-Mansi Autonomous District - Yugra, Chukotka Autonomous District, Yamalo-Nenets Autonomous District, federal cities - Moscow, St.-Petersburg, Sevastopol.

Maxim Rokhmistrov

(p. 191)

Report on the findings of the following control activity «Efficiency and sufficiency in ensuring optimum composition and safety of the property of the Russian Treasury, excluding federally owned stock, shares (contributions) in the authorized (share) capital of the economic businesses and companies (as a part of the Russian Federation «Federal Property Management» State Program)».

Subject of the control activity:

activities of the audited entities related to ensuring optimum composition and safety of the property of the Russian Treasury.

Objectives of the control activity:

1. Analysis of regulatory and methodological support and organization of the activities on property management in the Russian Treasury.
2. Assessment of efficiency of the executive authorities in ensuring safety of the property in the Russian Treasury.
3. Assessment of the performance related to measures for turnover involvement of property of the Russian Treasury.

Audited entities:

1. Federal Agency for State Property Management;
2. Ministry of Finance of the Russian Federation;
3. Ministry of Economic Development of the Russian Federation;
4. Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation

During the present expert-analytical activity we used the materials of previously conducted inspections with audits of the performance related to the turnover involvement property of the Russian Treasury, excluding federally owned stock, shares (contributions) in the authorized (share) capital of the economic businesses and companies (as a part of the Russian Federation «Federal Property Management» State Program).

Andrey Perchyan

(p. 241)

Report on the findings of the following control activity «Audit of the Execution of Federal Law No. 260-FZ dd. July 25, 2011 «On State Support of Agricultural

Insurance and on Introducing Amendments to the Federal law «On Agricultural Development by Central Bank of the Russian Federation, Insurance companies and Authorized bodies of Russian Federation members in 2011-2015 and 2016 year to date».

Subject of the control activity:

Russian Central Bank activities on insurance market regulation in terms of agricultural insurance with state support;

association of insurers' activities entrusted by Federal law No. 260-FZ dd. July 25, 2011 «On state support in Agricultural Insurance and on Introducing Amendments to the Federal law «On Agricultural Development» (hereinafter - Federal law No. 260-FZ) aimed at agricultural insurance system operation with state support;

activities of insurance organizations and competent authorities Russian Federation members to ensure the implementation of procedures defined by Federal law No. 260-FZ.

Audited entities:

1. Government of Voronezh Region (The Department of Agricultural Policy of Voronezh Region);
2. Administration of Tambov Region (Department of Agriculture);
3. Joint-stock company «Insurance group AVANGARD-GARANT» (Moscow);
4. Public joint stock company «Insurance company «Rosgosstrakh» (hereinafter - PJSC IC «Rosgosstrakh») (Moscow);
5. Branch of PJSC IC «Rosgosstrakh» in Tambov Region (Tambov);
6. Central Bank of the Russian Federation (Moscow);
7. Union of the «United Association of Insurers in Agriculture - National Union of Agricultural Insurers» (Moscow);
8. Ministry of Agriculture of the Russian Federation.

Objectives of the control activity:

1. To assess the existing regulatory legal acts, establishing the legal framework of state support in agricultural insurance in 2014-2015 and 2016 to date.
2. To assess the performance by Bank of Russia as the insurance market regulator in agricultural insurance with state support in 2014-2015 and 2016 to date.
3. To assess the performance of procedures stipulated in Federal law No. 260-FZ by Russian Federation members' authorized bodies and insurance organizations as a part of agricultural insurance state support in 2014-2015 and 2016 to date.

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Содержание Бюллетеня № 4 утверждено решением
Коллегии Счетной палаты Российской Федерации
от 17 марта 2017 года

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.
Выпускается ежемесячно

Ответственный за выпуск -
руководитель аппарата Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. Воронин

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Зубовская, 2.
Адрес официального сайта: www.audit.gov.ru

Контактные телефоны
986-16-07, 986-16-55,
факс 986-07-70
E-mail: Bull@ach.gov.ru

© Счетная палата Российской Федерации, 2017.
При использовании размещенных материалов
ссылка на Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации обязательна.