

Заключение на проект закона края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов»

Заключение на проект закона края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» (далее – законопроект, проект закона края о бюджете, проект краевого бюджета) подготовлено в соответствии со статьей 157 Бюджетного кодекса РФ, законами края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» (далее – Закон края о бюджетном процессе) и от 21.12.1995 № 8-193 «О Счетной палате Красноярского края».

Законопроект внесен Правительством края на рассмотрение Законодательного Собрания края в срок, установленный статьей 22 Закона края о бюджетном процессе. Состав показателей, представляемых для рассмотрения и утверждения в проекте закона края о краевом бюджете, соответствует статье 184.1 Бюджетного кодекса РФ и статье 21 Закона края о бюджетном процессе.

Показатели социально-экономического развития края. Анализ основных направлений бюджетной и налоговой политики Красноярского края

Проект краевого бюджета, особенно в условиях его формирования на трехлетний период, должен являться отражением общенациональных приоритетов. Цели и задачи социально-экономического развития региона, стратегия его экономического развития, прежде всего, должны аккумулироваться в программе социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, на что обратил внимание Президент Российской Федерации в Бюджетном послании Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2011-2013 годах», обозначив возможность повторного ухудшения экономической конъюнктуры. Функционирование только в рамках краткосрочных (трехлетних) планов социально-экономического развития, на которых построен проект краевого бюджета на ближайшую перспективу не позволяет обозначить стратегию поступательных изменений, долгосрочные индикаторы и критерии оценки развития либо стагнации ситуации в экономике. Соответственно не хватает предсказуемости в принимаемых решениях и перспективах развития территории ввиду отсутствия утвержденной законом края Программы социально-экономического развития Красноярского края, устанавливающей целеполагание экономического развития, стратегические установки и конкретные задачи на перспективу.

Формат прогноза социально-экономического развития не позволяет отследить все «точки роста», планируемые на территории края. В предоставленных материалах отсутствуют сведения о реализации приоритетных проектов с участием государства, в частности по комплексному развитию Нижнего Приангарья, включая энергетику, цветную металлургию, лесопереработку, и их влияние на формирование краевого бюджета. Не нашла отражения разработанная и утвержденная Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года¹, включающая в себя проекты по развитию города Железногорска как инновационного центра федерального значения, по созданию авиационного узла и портовой особой экономической зоны в Емельяновском районе и т.д.

¹ Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р.

В Основных направлениях бюджетной и налоговой политики края в 2011-2013 годах (далее – Основные направления бюджетной и налоговой политики) цели бюджетной политики не отражают общей цели функционирования государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека², реализуемое через повышение уровня и качества жизни населения на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа.

На уровне Российской Федерации разработка проекта федерального бюджета на предстоящую трехлетку осуществлялась с учетом относительно благоприятной ситуации на мировых рынках сырья и капитала, которая должна сопровождаться ростом доходов населения, инвестиционных программ естественных монополий и улучшением ситуации с банковским кредитованием.

Сравнение основных параметров социально-экономического развития Российской Федерации и Красноярского края приведено в приложении 1 к заключению (приложения на сайте не размещаются).

Как следует из приведенных данных, практически по всем относительным показателям экономического развития в крае прослеживаются более низкие темпы роста по сравнению с уровнем прогноза в целом по Российской Федерации. На предстоящий год прогнозируется замедление роста валового регионального продукта (1,5%), промышленного производства (1,1%), незначительный прирост объема инвестиций в сопоставимых ценах в основной капитал (0,5%). Если в текущем году наращивание объема валового регионального продукта (далее – ВРП) связано, в основном, с ценовым фактором (123,7%) и развитием добычи полезных ископаемых (индекс производства – 122,5%), то на предстоящий период по всем видам экономической деятельности предполагается рост в пределах 1-2%, только в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды к 2013 году индекс производства должен достигнуть 109%. Прогнозируется дальнейшее, но более постепенное, наращивание производственных показателей в сфере добычи полезных ископаемых.

в процентах

	отчет 2007 год	отчет 2008 год	отчет 2009 год	оценка 2010 год	прогноз		
					2011 год	2012 год	2013 год
Индекс производства - РАЗДЕЛ А: Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	106,5	106,2	105,5	99,2	102,6	102,8	100,9
Индекс производства - РАЗДЕЛ С: Добыча полезных ископаемых	102,9	107,2	107,4	122,5	101,3	102,7	105,9
Индекс производства - РАЗДЕЛ D: Обрабатывающие производства	103,3	101,9	93,4	101,7	101,7	101,8	101,6
Индекс производства - РАЗДЕЛ E: Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	105,0	112,5	92,1	106,0	97,0	105,5	109,0
Индекс производства - РАЗДЕЛ F: Строительство	123,6	104,9	95,2	100,5	100,6	100,7	100,8
Темп роста объема услуг транспортных в сопоставимых ценах	104,1	103,6	86,0	106,7	99,5	101,3	101,9

Ожидаемые итоги функционирования экономики края в 2010 году свидетельствует о некотором улучшении производственных показателей по сравнению с предыдущим годом по укрупненным видам экономической деятельности. Однако уровень 2008 года в обрабатывающем производстве прогнозируется достичь только в 2013 году, а в строительстве и на транспорте за весь плановый период не прогнозируется достижение уровня 2008 года.

Динамика основных индикаторов развития края приведена в таблице.

² Статья 7 Конституции Российской Федерации.

	2007 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Индекс физического объема ВРП, %	106,0	103,1	101,5	102,4	103,4
Душевой валовой региональный продукт, тыс. руб. на человека	253,9	339,6	375,9	425,0	489,1
Темп роста объема инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах, %	113,0	100,3	100,5	100,0	107,5
Удельные инвестиции, тыс. руб. на человека	41,8	90,5	96,7	103,9	114,0
Доля инвестиций в ВРП, копеек на рубль	16,5	26,6	25,7	24,4	23,3
Темп роста денежных доходов населения реальный, %	121,9	101,7	102,0	104,0	103,8

Исходя из удельного веса отдельных видов деятельности в формировании ВРП в 2011-2013 годах усилится зависимость экономики края³, в конечном итоге наполняемости доходной части бюджета, от внешних факторов (динамики изменения цен, физических объемов по основным экспортируемым товарам), и, соответственно, скорости выхода мировой экономики из кризиса. Роль других сфер деятельности помимо трех, где предусмотрена реализация инвестиционных проектов⁴, в рассматриваемом периоде сокращается (с 36,8% в 2010 году до 32,2% в 2013 году), рост объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по данным сферам на предстоящий период фактически совпадает с заявленным инфляционным ростом.

Для сведения: Согласно Докладу о ситуации в экономике, финансово-банковской и социальной сферах субъектов Российской Федерации в январе-августе 2010 года, подготовленного Министерством регионального развития Российской Федерации, Красноярский край по итогам января-августа 2010 года по рассмотренным направлениям вошел в число субъектов Российской Федерации с наилучшими показателями в части сводного индекса социально-экономического положения (12 место), сводного индекса инвестиционной привлекательности (15 место) и сводного индекса – бюджетная система (6 место). Вместе с тем по отдельным сводным и частным индексам (индекс промышленного производства, рост кредитов, выданных юридическим лицам, индекс производства продукции сельского хозяйства, объем инвестиций в основной капитал на душу населения, строительство, доля прибыльных предприятий, сводный индекс доходов и занятости населения, доля текущих расходов в общем объеме расходов) край не вошел в число регионов с наилучшими результатами деятельности.

За январь-август 2010 года среди регионов Сибирского федерального округа (далее – СФО) по индексу производства Красноярский край занял 7 место (108,7%), лидеры – Республика Тыва (126,3%), Алтайский край (123,3%), Республика Бурятия (116,5%), при этом если по индексу производства по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых» край лидирует (173,8%), второе место у Республики Тыва (142,7%), то по виду экономической деятельности «обрабатывающие производства» – 12 место (101,5%), в среднем по СФО – 108,9%, лидируют Алтайский край (128,2%) и Томская область (119,9%). По «производству и распределению электроэнергии, газа и воды» край занимает 7 место (110,6%), лидирует Республика Бурятия (118,7%), второе место Томская область (115,3%), в среднем по СФО – 108,9%.

Анализ производства промышленной продукции за период 1995-2010 годов показывает, что исторически развитые на территории края отрасли в последние годы значительно снизили объемы производства (прекращено производство тканей и чулочно-носочных изделий, на 83% снизилось производство бумаги, на 66% - производство целлюлозы и обуви, снижение имеется и в производстве шин, комбайнов зерноуборочных, конструкций и деталей железобетонных, кирпича строительного и пр.). Эта проблема затронула и производство подакцизных товаров. Производство водки и ликеро-водочных изделий за этот период снизилось на 68%

³ Оборот организаций согласно данным из Прогноза СЭР края на 2011 год и на период до 2013 года в 2008 году на 28% формировался по двум видам деятельности (добыча полезных ископаемых и металлургическое производство), в 2013 году зависимость должна увеличиться до 43%.

⁴ Добыча полезных ископаемых, металлургическое производство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

при сохранении объемов продаж, ранее покрывавшихся практически полностью «местным» производством. Нарастивание в предыдущие годы объемов производства пива, на фоне значительного прироста его потребления (рост в 4 раза), сменилось в последние годы постепенным снижением объемов производства (на 25% за период 2007-2010 годов), что не может не отразиться на доходной части краевого бюджета, где прирост акцизов обеспечивается, в основном, за счет индексации ставок, отражающей инфляционные процессы. Ежегодное прогнозирование наращивания объемов производства подакцизной продукции (возобновление производства ликероводочной продукции на ряде предприятий края, увеличение объемов действующими производствами) приводит к корректировке заявляемых объемов в сторону уменьшения. Соразмерное по объемам потребления на внутреннем рынке края производство пива, водки и ликеро-водочных изделий краевыми производителями привлекло бы в бюджет порядка 1 353 млн. руб. ежегодно.

По данным Красноярскстата в крае наблюдается устойчивый рост объемов инвестиций в основной капитал: с 2006 по 2009 годы инвестиционный рост составил 2,7 раза (с 92,6 млрд. руб. до 246,4 млрд. руб.), за I полугодие 2010 года на 1,7% к аналогичному периоду 2009 года. В структуре указанных объемов инвестиций в основной капитал увеличивалась и доля бюджетной составляющей (с 9,2% в 2006 году до 15,7% в 2009 году, в том числе средств бюджетов субъектов РФ – с 2,7% в 2006 году до 4,4% в 2008 году и 2,5% в 2009 году). Объем работ по виду экономической деятельности «Строительство» в сравнении с 2006 годом увеличился в 2,1 раза (с 31,5 млрд. руб. в фактических ценах до 67,6 млрд. руб.).

Заявленные в Прогнозе социально-экономического развития края на 2011 год и на период до 2013 года (далее – Прогноз СЭР) объемы инвестиций в развитие края во многом определяются реализуемыми на территории края инвестпроектами крупных промышленных групп и частно-государственного партнерства (добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, обработка древесины и производство изделий из дерева, металлургическое производство, электроэнергетика). На другие сферы деятельности приходится немногим более 20% от общего объема инвестиций 2011 года. Предусматривается прирост инвестиций в основной капитал в 2011 году на 7%, в 2012 году – на 7,5%, в 2013 году – на 9,8%. При этом увеличение объемов инвестиций будет происходить преимущественно за счет роста цен, а доля инвестиций в основной капитал в объеме ВРП предусмотрена со снижением с 26,6% в 2010 году до 23,3% в 2013 году, что не вполне согласуется с главной задачей развития региона, поставленной Губернатором края, о сохранении и усилении конкурентных позиций края, а также основными приоритетами, обозначенными в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года. Аналогичная ситуация и в отношении объема инвестиций в основной капитал организаций малого бизнеса. Прослеживается наращивание среднего объема инвестиций в пересчете на одну организацию малого бизнеса, однако сумма в размере от 270 тыс. руб. в 2010 году до 320 тыс. руб. в 2013 году даже по меркам малого бизнеса является не значительной. За счет средств краевого бюджета на развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках одноименной долгосрочной целевой программы предполагается согласно Пояснительной записке направить 820 000 тыс. руб. (на 2011 год – 250 000 тыс. руб., на 2012 год – 270 000 тыс. руб., на 2013 год – 300 000 тыс. руб.), что составляет по 58,7 тыс. руб.,

50 тыс. руб., 52,7 тыс. руб., соответственно по годам в среднем на один вновь образованный субъект малого предпринимательства (юридические лица и индивидуальные предприниматели). Необходимо отметить, что предусмотренный в среднесрочной перспективе в рамках данной программы объем ассигнований превышает расходы на реализацию действующей в настоящее время краевой целевой программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Красноярском крае» на 2008-2010 годы, утвержденной Законом края от 20.12.2007 № 4-1130 (704 000 тыс. руб.), на 116 000 тыс. руб. или 16,5%, однако ее ежегодные ассигнования ниже расходов на реализацию краевой целевой программы в 2010 году (364 000 тыс. руб.).

Основными направлениями бюджетной и налоговой политики в качестве приоритетов обозначена поддержка строительного комплекса, реализуемая в двух направлениях: обеспечение населения края доступным и комфортным жильем и обеспечение потребностей отраслей экономики края и рынка жилья в услугах строительного комплекса.

На обеспечение населения края доступным и комфортным жильем проектом закона края на 2011-2013 годы предусмотрено 3 313 489,3 тыс. руб., что только на 1,2% больше, чем было предусмотрено на 2010-2012 годы Законом края о краевом бюджете (3 273 877,7 тыс. руб.). Доля «жилищного вопроса» в общих расходах краевого бюджета составляет 0,9%.

Незначительный рост ассигнований на улучшение жилищных условий населения связан с окончанием срока реализации 3 целевых программ: «Обеспечение жильем молодых семей» на 2009-2011 годы, «Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов в сельской местности на 2009-2011 годы», «Дом» на 2010-2012 годы.

Достижение поставленных целей планируется путем реализации 9 Законов края, из которых 2 еще не приняты (проекты законов края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края отдельными государственными полномочиями по обеспечению переселения граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей Красноярского края»; «Об определении категории граждан, имеющих право на получение жилых помещений по договорам социального найма, и наделении органов местного самоуправления муниципального образования город Шарыпово отдельными государственными полномочиями по предоставлению жилых помещений по договорам социального найма»), а также 7 долгосрочных целевых программ (далее – ДЦП).

Отметим, что мероприятия ДЦП «Переселение граждан, проживающих в городском округе город Норильск и городском поселении город Дудинка Красноярского края, в районы с благоприятными природными и социально-экономическими условиями на территории Российской Федерации» на 2011-2020 годы» направлены на переселение северян не только в муниципальные образования края, но и за его пределы. Следовательно, ассигнования на реализацию указанной ДЦП в сумме 330 000 тыс. руб. на 2011-2013 годы не будут в полном объеме направлены на поддержку строительной отрасли края.

Вместе с тем актуальность решения проблемы улучшения жилищных условий населения подтверждается данными статистики (Красноярскстата). Возросшие в докризисный период объемы жилищного строительства (в 2007 году –

1 159,1 тыс. кв.м., в 2008 году – 1 101,6 тыс. кв. м.) сократились к началу 2010 года до 850,0 тыс. кв. м. По итогам 2009 года на 1 жителя края приходилось в среднем по 21,8 кв. м. жилья и по рейтингу данного показателя среди субъектов РФ край занимал 48-51 место (наряду с Краснодарским краем, Кировской и Омской областями). Несмотря на действие программ в сфере переселения граждан из жилых домов, признанных в установленном порядке непригодными для проживания, не сокращаются объемы ветхого и аварийного жилищного фонда в крае: с 2006 по 2009 годы объемы ветхого и аварийного жилищного фонда с 2,719 млн.кв.м. увеличились до 3,136 млн.кв.м., или на 15,3%. В среднем за год улучшат жилищные условия по краю около 3 тыс. семей (в 2007 году – 3,3 тыс. семей, в 2008 году – 2,7 тыс. семей, в 2009 году – 3,3 тыс. семей), на 01.01.2010 состоят на учете для получения жилья (по всем основаниям) 41,2 тыс. семей в крае.

Основными направлениями налоговой политики, озвученными в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах, прежде всего, являются улучшение администрирования существующих налогов и оптимизация налогообложения в целях стимулирования и расширения предпринимательской деятельности инновационной направленности (поддержка компаний, где интеллектуальный труд является основным, стимулирование энергосбережения и рационального использования природных ресурсов, привлечение частных инвестиций в системы здравоохранения и образования, расширение круга налогоплательщиков за счет возникновения новых активных хозяйствующих субъектов). В рамках совершенствования налогового администрирования заявлено о необходимости «проинвентаризировать и оценить эффективность влияния на социальные и экономические процессы уже принятых налоговых и таможенных механизмов».

Для сведения: В предыдущие годы поднимался вопрос о необходимости инвентаризации и оптимизации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам, расширении налоговой автономии региональных и местных властей. Данный вопрос пока не нашел отражение в налоговом законодательстве. По итогам 2009 года выпадающие доходы краевого бюджета от предоставления «федеральных» налоговых льгот составили 1 865,7 млн. руб., местные бюджеты недополучили – 220 млн. руб.

Изменение налогового законодательства на федеральном уровне, согласно Пояснительной записке к законопроекту, оценено в потери доходов краевого бюджета в сумме 10,5 млрд. руб. На уровне Правительства Российской Федерации заявлено о продлении на четыре месяца льготных ставок экспортных пошлин на нефть сырую, что позволит снизить потери доходов краевого бюджета на 2 млрд. руб., но не нашло отражения в проекте закона края о краевом бюджете.

На уровне края предполагается продолжить поддержку диверсификации структуры экономики края, при этом обеспечить необходимый уровень доходов бюджета и повысить качество администрирования доходов. В целях диверсификации структуры экономики края предусмотрено продолжение стимулирования развития приоритетных отраслей экономики, инвестиционной активности, в том числе и за счет расширения (уточнения) перечня действующих льгот. Предлагаемые изменения налогового законодательства на момент рассмотрения проекта краевого бюджета не нашли отражение в действующем региональном законодательстве. Суммы потерь доходов краевого бюджета и

дополнительных доходов в рамках применения региональных налоговых льгот на предстоящий период в материалах, представленных к законопроекту, не отражены в полном объеме⁵, что не позволяет сделать вывод о соблюдении баланса интересов налогоплательщиков и фискальной функции налогов. Кроме того, имеются существенные замечания к расчетам выпадающих (и дополнительных) доходов бюджета края и оценке эффективности льгот (указанные материалы предоставляются к проектам законов края, вносящих изменения и дополнения в действующее налоговое законодательство). Отмечается отсутствие экономических обоснований, даже при наличии сведений из информационных баз налоговой службы.

Для сведения: Предоставление оценки потерь краевого бюджета от налоговых льгот в очередном финансовом году и плановом периоде Законом края о бюджетном процессе не предусмотрено. По итогам 2009 года объем доходов, недополученных в связи с предоставлением льгот по налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций и транспортному налогу на региональном уровне, составил 3 196 млн. руб. При этом основные инвестиционные льготы еще не начали реализовываться.

Вопрос повышения качества администрирования доходов также не обличен в стоимостную форму (не заявлены объемы дополнительных доходов бюджета). Доходы краевого бюджета на 2011-2013 годы рассчитаны с применением коэффициента собираемости, не предусмотренного ни Налоговым кодексом Российской Федерации, ни бюджетным законодательством Российской Федерации. Расчеты принятых показателей собираемости доходов в материалах, представленных одновременно с законопроектом, не приводятся, в то же время собираемость по отдельным налоговым доходам на предстоящий период заявлена с ежегодным повышением уровня. Ситуация усложняется наличием по состоянию на 01.10.2010 переплат по налогам в объемах, превышающих размер имеющейся недоимки по налогам (недоимка по налогу на прибыль организаций составляет – 970 690 тыс. руб., переплата – 5 507 961 тыс. руб., из которой 46% приходится на «добычу сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях»).

Задачу обеспечения необходимого уровня доходов бюджета края, как и в предыдущем году, предлагается решить «с учетом сдерживания налоговой нагрузки на население края». Формирование доходов консолидированного бюджета края за счет налогов, уплачиваемых физическими лицами, приведено в таблице.

	2007 год, факт	2008 год, факт	к предыду щему году, %	2009 год, факт*	к предыду щему году, %	9 месяцев 2010 года, факт	2010 год, план	к предыду щему году, %	2011 год, проект	к предыду щему году, %	млн. руб.
Итого доходы	139 603	157 729	113,0	143 602	91,0	129 170	151 475	105,5	143 608	94,8	
Итого доходы без учета безвозмездных поступлений	116 084	118 413	102,0	92 697	78,3	107 482	123 602	133,3	134 259	108,6	
Доходы бюджета, формируемые населением	33 539	41 263	123,0	43 163	104,6	35 447	48 067	111,4	52 792	109,8	
из них											
налог на доходы физических лиц	28 663	35 597	124,2	36 373	102,2	28 383	38 879	106,9	41 807	107,5	
Темп роста реальных располагаемых денежных доходов населения, %			108,8		94,2			101,6		102,0	
Удельный вес доходов, формируемых населением, в общей сумме доходов, %	24,0	26,2		30,1		27,4	31,7		36,8		

⁵ Согласно Пояснительной записке к законопроекту потери от ожидаемого изменения краевого налогового законодательства в 2011 году учтены в сумме 23 493,2 тыс. руб., в том числе за счет снижения ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края для организаций, осуществляющих производство электроэнергии тепловыми электростанциями, у которых сумма капитальных вложений на территории Красноярского края превысит 1 млрд. руб. – 32 289,6 тыс. руб.

Удельный вес доходов, формируемых населением, в общей сумме доходов без учета безвозмездных поступлений, %	28,9	34,8		46,6		33,0	38,9		39,3
--	------	------	--	------	--	------	------	--	------

* - исключены разовые поступления налога на доходы физических лиц.

Как следует из приведенных данных, население вносит все больший вклад в формирование доходов бюджета. При этом реальные располагаемые денежные доходы населения прирастают более низкими темпами (в 2009 году снизились), чем объем доходов консолидированного бюджета края, формируемый населением региона (23%, 4,6%, 11,4%, 9,8% соответственно по годам).

В законопроекте предусматривается реализация решений, принятых на федеральном уровне, а именно индексация заработной платы работников организаций бюджетной сферы на 6,5% с 1 июня 2011 года. В параметрах краевого бюджета расходы на оплату труда лиц, замещающих государственные должности края, и государственных гражданских служащих края сформированы на уровне 2010 года, без повышения их денежного вознаграждения и денежного содержания соответственно.

Увеличение размеров оплаты труда работников организаций бюджетной сферы не компенсирует рост потребительских цен относительно уровня 2010 года, продолжится реальное сокращение среднедушевых денежных доходов населения края. По данным статистики средняя заработная плата работников социально-культурных учреждений отстает от среднемесячной номинальной зарплаты в экономике на 6-7 тыс. руб.

По основным показателям, характеризующим уровень жизни населения, при рассмотрении прогноза социально-экономического развития края на 2010-2012 годы отмечалась «сдержанная» динамика. Анализ Прогноза СЭР показывает, что уровень реальной заработной платы и реальных располагаемых доходов населения по сравнению с предыдущим прогнозом ожидается с увеличением на 1-2 процентных пункта (от 2% до 4,5%), что, прежде всего, объясняется снижением прогнозируемого уровня инфляции (до 5,3% в 2013 году). При этом рост величины прожиточного минимума в среднем на душу населения, в том числе под влиянием роста цен и тарифов на платные услуги (например, в размере 15% по жилищно-коммунальным услугам), будет опережать рост потребительских цен в диапазоне 4,4-4,9 процентного пункта. В предоставленных материалах не приведены прогнозные параметры по уровню бедности населения на предстоящий период. Динамика данного показателя в крае в последние годы неблагоприятная: в 2007 году – 16,2%, в 2008 году – 16,3%, в 2009 году – 19,2% от общей численности населения.

За период 2010-2013 годов расходы населения в целом должны увеличиться на 27%. Более высокими темпами прирастают расходы на оплату жилищных и коммунальных услуг (63%), услуг системы образования (36%), на покупку товаров (31%). В результате и удельный вес данных расходов к 2013 году увеличивается до 7,5%, 0,9% и 56,7%, при 5,8%, 0,9% и 54,9% в 2010 году. Нарастивание объема обязательных платежей сказывается и на накопительных возможностях населения. Данные расходы прогнозируются с увеличением на 1,2% и их удельный вес снижается на 3,3 проц. пункта.

Несмотря на заявляемое развитие экономики края, количество людей, не имеющих работы, в предстоящий период остается на высоком уровне (35,8 тыс. человек в 2013 году), положительные подвижки прогнозируются только с

первого года планового периода (-4,3 тыс. человек). При этом численность занятых в экономике на предстоящий период также оценена со снижением (-2,2 тыс. человек), чему соответствует и снижение численности трудовых ресурсов (-19,8 тыс. человек).

Низкий уровень жизни и материального достатка населения, безработица, сложность социальной реабилитации лиц с криминальным прошлым, пьянство, наркомания способствуют росту количества преступлений, совершенных в общественных местах, с увеличением в их составе тяжких и особо тяжких преступлений, при общей тенденции снижения зарегистрированных преступлений в целом. Устранение указанных причин, наряду с эффективностью работы правоохранительных органов, зависит от социально-экономических мер, принимаемых органами власти.

Об ухудшении ситуации в депрессивных территориях (с низким уровнем развития доходной базы) косвенно свидетельствует отток населения. Так сальдировано численность населения в муниципальных образованиях края (за исключением городов Норильска и Красноярска, Туруханского района) за период с 01.01.2007 по 01.01.2010 сократилась на 26,4 тыс. человек. Объем собираемых на данных территориях налоговых и неналоговых доходов либо прирастает более низкими темпами, чем по городам Норильску, Красноярску и Туруханскому району, либо снижается.

Анализ соответствия законопроекта требованиям Бюджетного кодекса РФ и нормативным правовым актам Красноярского края

В законопроекте соблюдены ограничения, установленные Бюджетным кодексом РФ, по предельному размеру дефицита краевого бюджета (с учетом изменения остатков средств на счетах по учету средств краевого бюджета, утвержденных в составе источников финансирования дефицита краевого бюджета), объему государственного долга и расходам на его обслуживание, предельному объему заимствований, размеру резервного фонда Правительства края.

В законопроекте в плановом периоде 2012-2013 годов превышено ограничение по объему предоставления иных межбюджетных трансфертов из краевого бюджета местным бюджетам, установленное в статье 139.1 Бюджетного кодекса РФ⁶, так как действие указанной нормы Бюджетного кодекса РФ было приостановлено только до 1 января 2012 года.

Отрицательным фактором, повлиявшим на качество бюджетного планирования в части снижения достоверности, правомерности и обоснованности параметров краевого бюджета, является подготовка законопроекта в условиях не принятых нормативных правовых актов (далее – НПА). Перечень законов и иных НПА края, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта, представленный в составе документов к проекту закона, включает в себя 125 актов, в том числе 31 закон края, 93 постановления и распоряжения Правительства края и Совета администрации, Указ Губернатора края.

⁶ 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций).

В качестве приложения к Пояснительной записке к законопроекту включено аналитическое распределение бюджетных ассигнований по ведомственным целевым программам (далее – ВЦП). Необходимо отметить, что статья 179.3 Бюджетного кодекса РФ не предусматривает обязательность отражать в краевом бюджете ассигнования на реализацию ВЦП. Вместе с тем статьей 7 законопроекта установлено, что в 2011 году и плановом периоде 2012-2013 годов осуществляется реализация 16 ВЦП с общим объемом финансирования в 2011 году в сумме 93 337 135 тыс. руб.⁷, в плановом периоде 2012-2013 годов количество программ остается неизменным, при этом объем финансирования программ сокращается до 83 923 123,6 тыс. руб. и 71 996 478,9 тыс. руб. соответственно (приложение 8 к законопроекту).

Обращаем внимание, что по состоянию на 15 октября 2010 года не утверждена ни одна из 16 ВЦП, что свидетельствует о нарушении Правительством края статьи 17 Закона края о бюджетном процессе, согласно которой ВЦП подлежат утверждению не позднее 15 сентября текущего года.

Так как программы не были рассмотрены и утверждены Правительством края в установленные сроки, не представляется возможным проанализировать распределение бюджетных ассигнований по ВЦП в разрезе целей и задач.

Обращаем внимание, что Правительством края нарушен срок утверждения 18 новых ДЦП с общим объемом финансирования в 2011 году в сумме 2 698 897 тыс. руб., в 2012 году – 2 589 018,6 тыс. руб., в 2013 году – 2 742 114 тыс. руб., установленный статьей 16 Закона края о бюджетном процессе (не позднее 15 сентября текущего года) и статьей 179 Бюджетного кодекса РФ (не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона о бюджете в законодательный орган). Не внесены изменения в 13 действующих программ с общим объемом финансирования в 2011 году в сумме 11 110 604,2 тыс. руб., в 2012 году – 5 756 696,2 тыс. руб.

Необходимо отметить, что в приложении 9 к законопроекту, содержащем перечень ДЦП, подлежащих финансированию в 2011 году и плановом периоде 2012-2013 годов, количество программ не соответствует примерному перечню ДЦП, предлагаемых к реализации с 2011 года, утвержденному распоряжением Правительства края от 13.08.2010 № 692-р (превышает на 6 программ с общим объемом финансирования 2 682 826,2 тыс. руб., в том числе в 2011 году в сумме 896 912,2 тыс. руб., в 2012 году – 900 409,3 тыс. руб., в 2013 году – 885 504,7 тыс. руб.).

В отсутствие расходных обязательств края в краевой бюджет включены расходы на поддержку общественных организаций (статья 36 законопроекта): Красноярская краевая общественная организация ветеранов-пенсионеров войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов (1 903,8 тыс. руб. ежегодно) и Красноярская краевая общественная организация инвалидов Союз «Чернобыль» (625,8 тыс. руб. ежегодно).

Выделение бюджетных инвестиций ФГАУ «Сибирский федеральный университет» (статья 34 законопроекта) по 1 млрд. руб. ежегодно производится в отсутствие соответствующих расходных обязательств края: действие Закона края от

⁷ В 2010 году – 16 ВЦП на общую сумму 99 743 764 тыс. руб.

28.06.2007 № 2-197 «О государственной поддержке Сибирского федерального университета» утрачивает силу с 01.01.2011.

В нарушение статьи 79 Бюджетного кодекса РФ и Порядка определения Советом администрации края срока осуществления и объема бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края, не включенных в долгосрочные целевые программы, утвержденного постановлением Совета администрации края от 04.07.2008 № 295-п, не приняты соответствующие решения для осуществления бюджетных инвестиций на 2011-2013 годы в сумме 6 455 851,2 тыс. руб. на 48 объектов, включенных в Перечень строек, что составляет более половины общего числа объектов, в том числе на 32 объекта в 2011 году – 1 797 743,8 тыс. руб. Использование бюджетных инвестиций в сумме 6 455 851,2 тыс. руб. на указанные объекты в отсутствие расходных обязательств для их осуществления повлечет неправомерные расходы краевого бюджета. Предлагаем исключить указанные расходы как не соответствующие положениям Бюджетного кодекса РФ.

Формирование краевого бюджета и представление его в Законодательное Собрание края для принятия в качестве закона края без своевременного установления соответствующих расходных обязательств противоречит положениям статьей 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ и свидетельствует о том, что в законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования по непринятым расходным обязательствам.

Статья 9 законопроекта предоставляет право министру финансов края вносить изменения в сводную бюджетную роспись по 32 основаниям, предусмотренным данной статьей, как без внесения изменений в Закон края о краевом бюджете, так и с последующим внесением изменений. Указанные в статье основания не соответствуют пункту 3 статьи 217 Бюджетного кодекса РФ, в которой установлен перечень случаев внесения изменений в сводную бюджетную роспись. Такое количество оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи краевого бюджета приводит к существенному перераспределению средств бюджета в ходе его исполнения. Обращаем внимание на то, что с каждым годом увеличивается количество изменений, вносимых в течение финансового года в сводную бюджетную роспись (перемещение ассигнований по разделам/подразделам и статьям/подстатьям расходов бюджетной классификации РФ, а также между кварталами). Результаты внешней проверки годового отчета об исполнении краевого бюджета за 2009 год свидетельствуют, что в течение года по представлениям главных администраторов средств краевого бюджета в результате перемещений увеличение бюджетных ассигнований составило 137 169 732,2 тыс. руб., уменьшение – 116 792 046,6 тыс. руб., из них в Законе края о бюджете на 2009 год не учтено увеличение бюджетных ассигнований на сумму 55 606 346,5 тыс. руб. и уменьшение на сумму 53 128 570 тыс. руб.⁸

Подпункты «л» и «м» статьи 9 законопроекта, предусматривающие перераспределение субвенций из регионального фонда компенсаций без внесения изменений в Закон края о краевом бюджете, не соответствуют положениям статьи 140 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой распределение субвенций

⁸ Расходы краевого бюджета в 2009 году составляли 136 298 929,9 тыс. руб.

местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ утверждается законом о бюджете по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Ведомственной структурой расходов краевого бюджета (приложения 6 и 7 к законопроекту) предусмотрены бюджетные ассигнования Красноярскому краевому государственному бюджетному учреждению «Институт центр муниципального развития», что не соответствует статье 6 Бюджетного кодекса РФ – указанное учреждение не может быть главным распорядителем бюджетных средств, так как не относится к наиболее значимым учреждениям науки, образования, культуры и здравоохранения.

Правительством края не выполнены рекомендации, изложенные в Резолюции публичных слушаний по вопросу «Об исполнении краевого бюджета за 2009 год», утвержденной Постановлением Законодательного Собрания края от 08.07.2010 № 10-4825П, по обеспечению полного возврата бюджетных кредитов, выданных в 2009 году. Согласно материалам, представленным к законопроекту, бюджетные кредиты, предоставленные муниципальным образованиям в 2009 году, будут погашаться до 2012 года включительно.

В нарушение пункта 2 статьи 93.2 Бюджетного кодекса РФ в статье 22 законопроекта не установлены бюджетные ассигнования для предоставления бюджетных кредитов на срок в пределах финансового года и на срок, выходящий за пределы финансового года, а также ограничения по получателям (заемщикам) бюджетных кредитов.

Основные характеристики краевого бюджета. Источники финансирования дефицита бюджета. Государственный долг края

Особенностями проекта краевого бюджета являются:

- снижение налоговой базы по налогам, поступающим в бюджет края, в связи с изменением налогового, бюджетного и таможенного законодательства;
- увеличение размера страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 26,2% до 34,2% с 1 января 2011 года;
- значительное сокращение объема безвозмездных поступлений из федерального бюджета;
- существенное увеличение государственных внутренних заимствований для обеспечения финансирования дефицита краевого бюджета;
- увеличение государственного долга и объемов бюджетных ассигнований, направляемых на его обслуживание;
- индексация заработной платы работников организаций бюджетной сферы на 6,5% с 1 июня 2011 года;
- отсутствие индексации на уровень инфляции⁹ публичных нормативных обязательств с внесением соответствующих изменений в законодательные акты Красноярского края;
- сохранение на уровне 2009-2010 годов объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов городских округов и консолидированных бюджетов муниципальных районов без индексации на уровень инфляции с

⁹ Индекс потребительских цен среднегодовой – январь-декабрь к январю-декабрю предыдущего год: 2009 год – 110,5%, 2010 год (оценка) – 106,5%, 2011 год (прогноз) – 107%, 2012 год (прогноз) – 105,7%, 2013 год (прогноз) – 105,4%.

внесением соответствующих изменений в Закон края от 10.07.2007 № 2-317 «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае»;

- формирование бюджета в условиях начала реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (создание казенных, бюджетных и автономных организаций);
- постепенное сокращение антикризисных мер поддержки экономики;
- изменение бюджетной классификации расходов бюджета.

Показатели краевого бюджета на 2011-2012 годы, утвержденные Законом края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов», и бюджетные проектировки, предлагаемые к утверждению законопроектом, существенно отличаются друг от друга, поэтому отсутствует целесообразность их детального сравнения (суммы отклонения основных параметров краевого бюджета в 2011 году составляют по доходам и расходам плюс 11,8 млрд. руб. и 18,9 млрд. руб., в 2012 году плюс 7,9 млрд. руб. и минус 5,4 млрд. руб. соответственно).

Основные показатели краевого бюджета на 2010 год¹⁰ и проекта краевого бюджета на 2011 – 2013 годы представлены в таблице.

тыс. руб.

	2010 год	Законопроект		
		2011 год	2012 год	2013 год
ДОХОДЫ ВСЕГО	124 075 041,3	104 846 747,1	110 216 288,7	117 868 338,3
к предыдущему году	-287 120,7	-19 228 294,2	5 369 541,6	7 652 049,6
к предыдущему году, %	99,8	84,5	105,1	106,9
РАСХОДЫ ВСЕГО	141 964 838,8	122 864 452,9	125 434 967,3	122 882 396,5
к предыдущему году	5 665 909,0	-19 100 385,9	2 570 514,4	-2 552 570,8
к предыдущему году, %	104,2	86,5	102,1	98,0
Условно утвержденные расходы	0,0	0,0	10 772 189,1	20 059 702,9
Удельный вес в сумме расходов, %	0,0	0,0	8,6	16,3
Требования статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ, %	X	X	не менее 2,5	не менее 5
Расходы (без условно утвержденных расходов)	141 964 838,8	122 864 452,9	114 662 778,2	102 822 693,6
к предыдущему году	5 665 909,0	-19 100 385,9	-8 201 674,7	-11 840 084,6
к предыдущему году, %	104,2	86,5	93,3	89,7
ДЕФИЦИТ	-17 889 797,5	-18 017 705,8	-15 218 678,6	-5 014 058,2
В процентах к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений	18,7	18,9	14,9	4,5
ИСТОЧНИКИ ФИНАСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА	17 889 797,5	18 017 705,8	15 218 678,6	5 014 058,2
Остатки на счетах краевого бюджета	15 870 620,1	3 698 263,6	0,0	0,0
на начало года (расчетная величина)	18 871 516,5	3 698 263,6	0,0	0,0
на конец года (расчетная величина)	3 000 896,4	0,0	0,0	0,0
Государственные ценные бумаги	-60 000,0	14 300 000,0	12 600 000,0	5 000 000,0
размещение	3 000 000,0	17 360 000,0	16 680 000,0	11 808 000,0
погашение	3 060 000,0	3 060 000,0	4 080 000,0	6 808 000,0
Кредиты кредитных организаций	0,0	0,0	0,0	0,0
получение	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0
погашение	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0	5 000 000,0
Кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ	507 259,6	0,0	-55 257,6	0,0
получение	507 259,6	0,0	0,0	0,0
погашение	0,0	0,0	55 257,6	0,0
Акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности	19 464,9	7 200,0	0,0	0,0

¹⁰ Здесь и далее анализ предлагаемых к утверждению показателей законопроекта приводится к соответствующим показателям Закона края от 10.12.2009 № 9-4155 «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» в редакции Закона края от 07.10.2010 № 11-5037 «О внесении изменений в Закон края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» в условиях бюджетной классификации расходов, применяемой с 2011 года.

Исполнение государственных и муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации	-2 004 103,7	-1 094 324,7	-979 758,9	-1 288 938,6
Бюджетные кредиты, предоставленные внутри страны	3 556 556,6	1 106 566,9	3 653 695,1	1 302 996,8
предоставление бюджетных кредитов	1 605 065,4	1 544 900,0	0,0	0,0
возврат бюджетных кредитов	5 161 622,0	2 651 466,9	3 653 695,1	1 302 996,8

Согласно законопроекту доходы краевого бюджета в 2011 году составят 104 846 747,1 тыс. руб., что на 19 228 294,2 тыс. руб., или на 15,5% меньше плановых назначений 2010 года. Объем прогнозируемых на 2011-2013 годы доходов - 110 216 288,7 тыс. руб. и 117 868 338,3 тыс. руб. соответственно.

Расходы краевого бюджета на 2011 год предусмотрены в сумме 122 864 452,9 тыс. руб., или со снижением к 2010 году на 19 100 385,9 тыс. руб., или на 13,5%. На 2012 год – 125 434 967,3 тыс. руб. (в том числе 10 772 189,1 тыс. руб. – условно утвержденные расходы¹¹), на 2013 год – 122 882 396,5 тыс. руб. (в том числе 20 059 702,9 тыс. руб. – условно утвержденные расходы). Условно утвержденные расходы составляют 8,6% и 16,3% от общего объема расходов. С целью более полного обеспечения адресности и целевого характера бюджетных средств целесообразно рассмотреть вопрос об уменьшении суммы условно утвержденных расходов до величины, утвержденной статьей 184.1 Бюджетного кодекса РФ (не менее 2,5% и 5%, что в сумме составляет 3 135 874,2 тыс. руб. на 2012 год и 6 144 119,8 тыс. руб. на 2013 год).

Снижение объема доходов и расходов краевого бюджета по отношению к 2010 году обусловлено, в большей степени, уменьшением безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Дефицит краевого бюджета в 2011 году составит 18 017 705,8 тыс. руб., или 18,9% к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений, что на 127 908,3 тыс. руб. больше, чем утверждено на 2010 год.

В плановом периоде за счет ожидаемого роста налоговых и неналоговых доходов планируется сокращение дефицита бюджета до 15 218 678,6 тыс. руб. в 2012 году и 5 014 058,2 тыс. руб. в 2013 году.

В 2011 году источниками покрытия дефицита краевого бюджета станут заемные средства в форме привлечения средств посредством выпуска государственных ценных бумаг (удельный вес в структуре источников – 79,4%), изменение остатков на счетах краевого бюджета (удельный вес в структуре источников – 20,5%) и иные источники финансирования (бюджетные кредиты, предоставленные внутри страны, исполнение государственных гарантий, акции и иные формы участия в капитале, находящиеся в государственной и муниципальной собственности), доля которых составляет менее 1%.

В плановом периоде 2012-2013 годов структура источников финансирования дефицита бюджета изменится: выпуск облигаций станет занимать в 2012 году 82,8%, в 2013 году – 99,7%, иные источники финансирования – 17,2% и менее 1% соответственно. В 2012 году увеличивается роль поступления средств в виде погашения задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным бюджетам муниципальных образований края (2,7 млрд. руб.).

¹¹ В соответствии с бюджетным законодательством указанные средства не распределяются в плановом периоде и не подлежат отражению по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета.

Привлечение и погашение кредитов в коммерческих банках ежегодно планируется в равных суммах по 5 млрд. руб. Следует отметить, что фактически с 2007 года исполнение бюджета осуществляется без привлечения банковских кредитов.

Остатки на счетах по учету средств бюджета на начало 2011 года запланированы в сумме 3 698 263,6 тыс. руб., а на конец года – равными нулю. В плановом периоде 2012-2013 годов в составе источников финансирования не предусмотрены остатки средств бюджета на начало и конец каждого года.

Обращаем внимание на завышение в законопроекте суммы источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета на 697 367,2 тыс. руб. (в законопроекте сумма остатков на 01.01.2011 не соответствует сумме, предусмотренной Законом края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов»).

Не обоснован подход формирования бюджета с нулевыми остатками. Итоги исполнения краевого бюджета за ряд лет свидетельствует, что низкий уровень исполнения бюджета по расходам (2007 год – 89,8%, 2008 год – 83,9%, 2009 год – 88,2%, девять месяцев 2010 года – 62,6% к годовым назначениям) приводит к существенным остаткам бюджетных средств на конец отчетного года (создание резервов с целью обеспечения исполнения бюджета следующего года). В 2007-2009 годах остатки средств бюджета на конец каждого отчетного периода составляли 19 293 482,4 тыс. руб., 24 297 251,3 тыс. руб., 18 871 516,5 тыс. руб., из них средства, поступившие из федерального бюджета – 5 471 672,8 тыс. руб., 14 344 070,9 тыс. руб., 13 512 919 тыс. руб., соответственно. По состоянию на 01.10.2010 остатки бюджетных средств составляют 30 072 952,2 тыс. руб.¹²

С целью обеспечения принципа полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджета, установленного статьей 32 Бюджетного кодекса РФ, предлагаем отразить в составе источников финансирования остатки бюджетных средств, подтвержденные соответствующими расчетами и обоснованиями.

В составе источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета законопроектом предусмотрено поступление средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в краевой собственности, в 2011 году в сумме 7 200 тыс. руб. В 2012-2013 годах поступления из указанного источника не запланированы. Согласно пояснительной записке к законопроекту размер указанных поступлений определен в соответствии с проектом прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества на 2011-2013 годы. При отсутствии соответствующего законопроекта на момент подготовки настоящего заключения подтвердить, либо опровергнуть обоснованность соответствующих проектировок не представляется возможным.

Кроме того, анализируя поступления по данному источнику, необходимо отметить следующее. По состоянию на 22.10.2010 количество хозяйственных обществ (акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), в уставном капитале которых имеется доля края, составляет 40, лишь по 16 из

¹² В сведениях об исполнении краевого бюджета по состоянию на 01.10.2010, представляемых в Счетную палату края министерством финансов края, отсутствуют данные об остатках средств, поступивших из федерального бюджета.

которых законопроектом в 2011-2013 годах предусмотрены поступления дивидендных выплат в краевой бюджет. При этом доля края ниже контрольной имеется в 12 обществах, в том числе в 7 из них – ниже блокирующей. Между тем в среднесрочной перспективе предусматривается реализация лишь одного пакета акций – ОАО «НГЛ» (доля края 12,28%), что не в полной мере соответствует политике избавления государства от активов, не задействованных в обеспечении государственных функций и полномочий и не приносящих ощутимых доходов в бюджет (к примеру, законопроектом, как и в 2010 году, не предусматривается поступление дивидендов от ЗАО АИКБ «Енисейский объединенный банк», доля края в уставном капитале которого составляет 28,607%).

В связи с изложенным в целях оптимизации структуры краевого имущества и привлечения дополнительных поступлений в бюджет предлагаем рассмотреть возможность расширения перечня запланированных к приватизации пакетов акций края с учетом целесообразности их нахождения в составе краевой государственной собственности.

Основным источником финансирования дефицита краевого бюджета является выпуск облигаций края, который за 3 года составит 45 848 000 тыс. руб., при этом более трети вновь привлекаемых средств предусматривается направить на погашение имеющейся задолженности с целью рефинансирования займов, осуществленных ранее. Поскольку часть заимствований будет использована на рефинансирование возрастающего долга по государственным ценным бумагам, объем чистых заимствований по ним (сальдо) составит в 2011 году 14,3 млрд. руб., в 2012 году – 12,6 млрд. руб. и в 2013 году – 5 млрд. руб. Следует отметить, что ежегодный объем планируемых заимствований в 2011-2012 годах превысит фактические объемы размещения облигаций краевого займа 2009 года (10,2 млрд. руб.)¹³.

Согласно Программе государственных внутренних заимствований Красноярского края на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов (приложение 89 к законопроекту) за 2011-2013 годы предусматривается общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита краевого бюджета и погашение государственных долговых обязательств, в объеме (сальдо) 31 844 742,4 тыс. руб.¹⁴, в том числе в 2011 году – 14 300 000 тыс. руб. (привлечение – 22 360 000 тыс. руб., погашение – 8 060 000 тыс. руб.). Анализ структуры заемных источников показывает, что значительную часть привлекаемых средств, предусматривается направлять на погашение задолженности: в 2011 году – 36% суммы заимствований, в 2012 году – 42%, в 2013 году – 70%.

В связи с увеличением государственных внутренних заимствований прогнозируется рост государственного внутреннего долга края за три года более чем в 3 раза: с 18 722 205,6 тыс. руб., установленных Законом края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» на 1 января 2011 года, до 57 339 473,8 тыс. руб., предлагаемых законопроектом на 1 января 2014 года, что составит половину от прогнозируемого объема доходов краевого бюджета.

¹³ Выпуск облигаций в 2003 году составлял – 1,5 млрд. руб., 2004 году – 1,5 млрд. руб., 2005 году – 3 млрд. руб.

¹⁴ Привлечение – 60 848 000 тыс. руб., погашение – 29 003 257,6 тыс. руб.

Динамика объема государственного долга края в 2009-2013 годах представлена в таблице.

тыс. руб.

Наименование показателя	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Верхний предел государственного долга на конец года	13 791 838,3	18 722 205,6	36 856 932,9	53 482 365,6	57 339 473,8
в том числе по государственным гарантиям	3 536 580,7	8 019 688,4	11 854 415,7	15 935 106,0	14 792 214,2
Расходы на обслуживание государственного долга	484,2	1 364 889,9	1 946 619,4	3 121 007,1	3 668 154,3
Соотношение долга к доходам без учета безвозмездных поступлений, %	19,9	19,6	38,6	52,3	51,6

Увеличение государственного долга произойдет, в основном, за счет роста объемов размещенных облигаций края. Анализ структуры государственного внутреннего долга края по состоянию на 1 января 2011-2014 года свидетельствует о росте удельного веса государственных ценных бумаг с 54,2% по состоянию на 1 января 2011 года до 73,3% на 1 января 2014 года, доля государственных гарантий (поручительств) сократится с 42,8% до 25,8% соответственно. Удельный вес бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет края от других бюджетов бюджетной системы РФ, также сократится с 3% до 0,9% соответственно.

Объем гарантийных обязательств края за три года с 1 января 2011 года (8 019 688,4 тыс. руб.) до 1 января 2014 года (14 792 214,2 тыс. руб.) вырастет на 6 772 525,8 тыс. руб., или на 84,4%. При этом в 2013 году не планируется предоставление гарантий.

Анализ исполнения программ государственных гарантий Красноярского края показывает, что в 2009 году предоставлено государственных гарантий 2 486 510 тыс. руб., при плане 15 160 000 тыс. руб., по состоянию на 01.10.2010 предоставлено 1 657 000 тыс. руб., при плане 6 288 586,3 тыс. руб.

Возросшие объемы заимствований в плановом периоде влекут значительный рост расходов на обслуживание государственного долга и увеличивают нагрузку на краевой бюджет. Всего за 2011-2013 годы расходы на обслуживание долга составят 8 735 780,8 тыс. руб. Кроме того, расходы краевого бюджета на оплату услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг запланированы на три года в сумме 687 720 тыс. руб. (2011 год – 260 400 тыс. руб., 2012 год – 250 200 тыс. руб. и 2013 год – 177 120 тыс. руб.).

В 2013 году расходы на обслуживание долга составят 3 668 154,3 тыс. руб., что в 2,7 раза больше предусмотренных в 2010 году (1 364 889,9 тыс. руб.) и в 7,6 тысяч раз больше произведенных в 2009 году (484,2 тыс. руб.).

Так как погашение государственных облигаций Красноярского края, выпуск которых предусмотрен законопроектом, в полном объеме будет осуществлено только к 01 января 2019 года, расходы на обслуживание государственного долга в периоде, выходящем за плановый период 2012-2013 годов, составят 7,5 млрд. руб.

Отдельные вопросы формирования доходов бюджета

В законопроекте на предстоящий период (2011-2013 годы) объем налоговых доходов краевого бюджета прогнозируется в целом с ростом к текущему году на 17,8%.

При расчетах показателей доходов краевого бюджета использованы соответствующие прогнозируемые макроэкономические показатели, объемы производства и реализации продукции, в основном учтены факторы, влияющие на величину объектов налогообложения и налоговой базы. Вместе с тем отдельные принятые при расчетах показатели сами являются расчетными и расчеты этих

показателей не приводятся, что затрудняет оценку их обоснованности, особенно в условиях существенного влияния на формирование налоговой базы изменений, вносимых в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах.

Анализ представленных материалов свидетельствует о том, что в расчетах доходов на 2011-2013 годы учтены еще не принятые на федеральном и региональном уровнях изменения налогового законодательства: индексация ставок акцизов, индексация НДС на газ и нефть, индексация ставок водного налога, расширение перечня категорий налогоплательщиков, имеющих право применять пониженную ставку налога на прибыль организаций, сохранение размеров потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода на 2011 год на уровне 2010 года.

Динамика изменения объема и структуры налоговых и неналоговых доходов, поступающих в краевой бюджет, представлена в приложении 2 к заключению.

Налоговые доходы краевого бюджета на 2011 год прогнозируются в объеме 92 808 080,7 тыс. руб., что практически соответствует ожидаемой оценке текущего года (выше на 680 446,3 тыс. руб., 0,7%) (в 2012 году рост на 7,4%, в 2013 году на 8,9%), что соответствует умеренному росту, заложенному в Прогнозе СЭР.

На фоне наращивания объемов поступлений по всем укрупненным позициям налоговых доходов (статьи доходов), снижение прогнозируется по налогу на прибыль организаций.

В 2011 году прогнозируется получение налоговых и неналоговых доходов краевого бюджета с превышением докризисного уровня 2007 года на 12 425 млн. руб., что, прежде всего, обусловлено ростом поступлений по всем налоговым доходам и поступлением налога на прибыль организаций и неналоговых доходов в объемах ниже базового года (-7 070 млн. руб.). В 2013 году не прогнозируется наращивание поступлений по указанным позициям до уровня 2007 года.

В связи с ростом налоговых доходов и значительным сокращением безвозмездных поступлений (на 67,2% в 2011 году, на 76,1% в 2013 году) по сравнению с 2010 годом, доходы бюджета на предстоящий период в большей мере сформированы за счет налоговых поступлений, доля которых составляет в 2010 году – 74,3%, в 2011 году – 88,5%, в 2013 году – 92,1%. Роль неналоговых доходов снижается с 1,8% до 1,2% в 2013 году.

Динамика удельного веса налоговых доходов к объему ВРП за последние годы следующая: в 2006 году – 10,2%, в 2007 году – 11%, в 2008 году – 10,3%, в 2009 году – 8,6%, в 2010 году – 9,4%, и, соответственно, на предстоящий период 8,5%, 8,1% и 7,6%.

Налоговый потенциал муниципальных районов и городских округов края не однороден, в результате их вклад в формирование доходов краевого бюджета варьируется, в том числе под воздействием внешних факторов и в разрезе лет. На 2011 год прогнозируется сохранить перечень муниципальных образований с высоким уровнем влияния на общий объем доходов: г. Норильск – 33,6%, г. Красноярск – 31,7%, Северо-Енисейский район – 3,1%, Туруханский район – 3%.

Динамика изменения основных параметров доходов краевого бюджета, в том числе объемов безвозмездных поступлений (к первоначальному плану) в течение года приведена в таблице.

	2007 год		2008 год		2009 год		2010 год		2011 год
	Утверждено Законом края от 08.12.2006 № 1	Факт	Утверждено Законом края от 07.12.2007 № 3-939	Факт	Утверждено Законом края от 04.12.2008 № 7- 2558	Факт	Утвержден о Законом края от 10.12.2009 № 9-4155	Оценка	проект
Доходы краевого бюджета, всего	73 986	106 279	92 802	122 990	115 610	124 362	103 787	124 075	104 847
Налоговые и неналоговые доходы	58 435	80 538	73 827	82 146	94 607	68 306	84 926	94 408	94 375
Безвозмездные поступления	14 466	23 206	17 867	39 123	19 603	55 049	17 774	28 546	9 349
Доля безвозмездных поступлений в доходах краевого бюджета, %	19,6	21,8	19,3	31,8	17,0	44,3	17,1	23,0	8,9

Фактическое исполнение безвозмездных поступлений на конец каждого года превышает первоначально утвержденные показатели в диапазоне от 1,6 раза (2007 год), до 2,8 раза (по ожидаемому исполнению краевого бюджета в 2010 году).

Налог на прибыль организаций на 2011 год прогнозируется со снижением к уровню, ожидаемому по итогам 2010 года, на 10% в сумме 41 678 539,1 тыс. руб., из которой 62% (25 834 327,4 тыс. руб.) планируется получить от налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий. В сумме 7 855 938 тыс. руб. прогнозируется снижение поступлений от предприятий, занятых добычей полезных ископаемых, что практически соответствует наращенным за текущий год объемам поступлений по данному виду деятельности, при росте объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами на 17,5%. При чем и по другим видам деятельности ожидается под влиянием изменений законодательства снижение объемов поступлений.

Наращивание объемов налога от производства, передачи и распределения электроэнергии, газа, пара и воды (на 7,5% в 2011 году к объему текущего года) на фоне изменения законодательства, влияющего на все виды деятельности¹⁵, и предполагаемого понижения ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для организаций, осуществляющих производство электроэнергии тепловыми электростанциями, у которых сумма капитальных вложений на территории Красноярского края превысит 1 млрд. руб.¹⁶ (на фоне снижения объемов инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования на предстоящий период к оценке текущего года) не достаточно обосновано. Таким образом, прогнозируемый в энергетике края рост связывают исключительно с «увеличением объемов электрической энергии (мощности), продаваемой на оптовом рынке по свободным (нерегулируемым) ценам» (индекс-дефлятор цен – 119,7%, индекс производства – 97%), что, во-первых, ставит под сомнение получение налога в 2011 году в объеме 180 млн. руб., во-вторых, не может не сказаться на формировании финансовых результатов деятельности по другим сферам деятельности, являющимся потребителями электроэнергии.

Сравнительный анализ динамики основных макроэкономических показателей, сложившихся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений, при этом риски отклонения фактических показателей от

¹⁵ Согласно Пояснительной записке налоговая база снижается на 2,5%.

¹⁶ Основные направления бюджетной и налоговой политики Красноярского края на 2011 – 2013 годы.

прогнозных параметров существенно возрастают в период ожидания возможности нового витка ухудшения экономической конъюнктуры.

Динамика цен на основные экспортируемые с территории края металлы приведена в таблице.

долларов США за тонну

Согласно приведенным данным уровень цен текущего года на Лондонской бирже металлов выше ожидаемой оценки до конца года.

Металл	Средние цены за 2008 год	Средние цены за 2009 год	Средняя цена 2010 года по состоянию на 09.11.2010	Ожидаемая цена в 2010 году	Прогноз цен на 2011 год
Никель	21 204	14 670	21 518	21 100	22 500
Медь	6 955	5 151	7 309	7 200	7 400
Алюминий	2 572	1 664	2 145	2 130	2 210

Начиная с 2003 года, по основным цветным металлам, производимым в крае, прослеживалась тенденция удорожания среднегодовых цен. Снижение цен произошло в 2008 году. Приведенные в представленных материалах ожидаемые показатели 2010 года несколько ниже средних сложившихся на Лондонской бирже металлов цен (при «расчете сразу») по состоянию на 09.11.2010.

Расчет доходов бюджета (Прогноз СЭР) произведен исходя из плавного (в пределах 0,3-1% ежегодно) ослабления рубля по отношению к доллару США (в 2011 году – 30,5 рубля за доллар, в 2012 году – 30,7 рубля за доллар, в 2013 году – 31 рубль за доллар), что соответствует параметрам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, налоговая база по налогу на прибыль организаций на 2011 год прогнозируется со снижением к оценке 2010 года на 15%, что соответствует снижению объемов прибыли прибыльных предприятий, предусмотренному в Прогнозе СЭР, и с учетом нестабильности ситуации в мировой экономике свидетельствует о напряженности принимаемых планов.

Расчет налога на доходы физических лиц на 2011 год, представленный в Пояснительной записке к законопроекту, базируется на фонде оплаты труда наемных работников в размере 316 320 500 тыс. руб. Динамика фонда оплаты труда наемных работников, отраженная в расчете налога на доходы физических лиц, уплачиваемого в краевой бюджет, приведена в таблице.

млрд. руб.

Показатель	2008 год факт	2009 год факт	2010 год оценка	2011 год прогноз	2012 год прогноз	2013 год прогноз
Оплата труда наемных работников	254,6	274,7	292,4	316,3	338,7	358,0
Рост к предыдущему периоду, %		107,9	106,4	108,2	107,1	105,7
Налог на доходы физических лиц с доходов, облагаемых по налоговой ставке, установленной пунктом 1 статьи 224 Налогового кодекса РФ, за исключением доходов, полученных физическими лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, частных нотариусов и других лиц, занимающихся частной практикой	21,1	21,3	23,0	24,4	26,1	28,0
Рост к предыдущему периоду, %		100,9	108,0	106,1	107,0	107,3

В целом имеющиеся прогнозные показатели СЭР на 2011-2013 годы соответствуют отраженным показателям в расчете суммы налога на доходы физических лиц на 2011-2013 годы.

Налоги, сборы и иные платежи за пользование природными ресурсами на 2011 год предусмотрены в объеме 4 898 739,3 тыс. руб., что на 181 710,5 тыс. руб., или на 3,9% больше оценки 2010 года (4 717 028,8 тыс. руб.) и на 1 059 848 тыс. руб., или в 1,2 раза больше объема поступлений за 2009 год (3 929 891,3 тыс. руб.). В 2012 году ожидается поступление данных доходов в объеме 5 341 531,4 тыс. руб., или на 442 792,1 тыс. руб. (в 1,1 раза) больше, чем в

2011 году; в 2013 году – 5 715 311,9 тыс. руб., что выше уровня 2012 года на 7%. Удельный вес вышеназванных поступлений в общих доходах краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений увеличивается незначительно с 4,9% в 2010 году до 5,1% в 2011 году, в период 2012-2013 годов составит 5,2% ежегодно.

Увеличение объема платежей, в основном, прогнозируется за счет налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами, которые имеют стабильную тенденцию к росту за ряд лет (с 2006 по 2010 год).

Увеличение поступлений налога прогнозируется преимущественно за счет увеличения объемов добычи золота. Объем добычи угля в 2011 году относительно оценки 2010 года планируется снизить на 4,8%, в 2012 году относительно прогноза на 2011 год – на 0,7%, несмотря на реализацию проектов ввода новых энергетических мощностей на угольном топливе.

Поступление налога на добычу полезных ископаемых в 2011 году планируется в объеме 4 211 468,4 тыс. руб., рост к ожидаемой оценке показателя в текущем году составит 366 590,4 тыс. руб. (9,5%). В последующем периоде (2012-2013 годы) также прогнозируется рост поступлений (10,3% и 7,4% соответственно).

Сумма сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) учтена в размере 1 791 тыс. руб. Однако пояснительная записка к законопроекту не содержит обоснований на данную сумму, что затрудняет анализ расчетов, оценку их обоснованности.

Платежи при пользовании природными ресурсами в 2011 году снизятся относительно оценки 2010 года на 184 579,3 тыс. руб. (24,5%).

Несмотря на то, что Красноярский край обладает крупнейшими в России лесосырьевыми ресурсами, объем платежей, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов края, составляет всего 6,3 рубля в расчете на 1 гектар земель лесного фонда.

Поступление платы за использование лесов на 2011 год прогнозируется в размере 144 255,3 тыс. руб., что лишь на 12,5% больше оценки 2010 года (128 183,6 тыс. руб.). В период 2012-2013 годов также планируется незначительный рост поступлений на 12,5% и 11,7% соответственно.

Анализируя поступления платы за период с 2006 года по 2010 год, следует отметить, что наибольший объем доходов от использования лесов (445 818,2 тыс. руб.) приходится на 2008 год – период активного проведения аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений (краткосрочное пользование). Начиная с 2009 года, для регионального бюджета практически были упразднены платежи за использование лесов в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, которые составляли в 2008 году львиную долю (60%) поступлений.

Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы, на 2011 год прогнозируется в объеме 114 382,3 тыс. руб. и составляет 79,3% от общего объема платы за использование лесов. В период 2012-2013 годов запланировано увеличение поступлений на 15,6% и 11,7% соответственно. Снижение поступлений платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы (на 46,5% к уровню 2007 года), связано, в том числе с передачей лесных участков в аренду в целях реализации

приоритетных инвестиционных проектов без проведения аукционов (взимание платы в размере 50% минимальных ставок).

Следует заметить, что в ходе внешней проверки бюджетной отчетности за 2009 год обращалось внимание на наличие сумм задолженности по плате за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы, которая сложилась, в том числе в результате предоставления отсрочки по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы¹⁷. По состоянию на 01.01.2010 сумма неисполненных обязательств составила 11 309, 8 тыс. руб. В пояснительной записке отражено, что формирование прогнозных поступлений платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы, произведено на основании заключенных договоров аренды в целях осуществления заготовки древесины и рекреационной деятельности, то есть без учета имеющейся задолженности.

Прогнозный план поступления **доходов от использования находящегося в государственной собственности имущества** определен на 2010 год в размере 680 644,7 тыс. руб., что на 465 637,7 тыс. руб. или в 1,7 раза меньше размера соответствующих доходов по Закону края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» (1 146 282,4 тыс. руб.) и обусловлено сокращением поступлений в виде процентов за пользование средствами краевого бюджета (с 466 867,6 тыс. руб. до 35 399,9 тыс. руб. – на 431 467,7 тыс. руб. или в 13 раз).

При наличии возможности размещения средств краевого бюджета на банковских депозитах (статья 32 законопроекта), законопроектом запланировано только поступление процентов, начисляемых на остатки денежных средств, складывающихся на счете по учету доходов от предпринимательской деятельности, открытом в ЗАО АИКБ «Енисейский объединенный банк».

Без учета процентных доходов можно констатировать, что предусмотренные законопроектом размеры поступлений по другим «имущественным» доходам запланированы на уровне текущего года.

Аналогичная тенденция прослеживается и в плановом периоде 2012-2013 годов, в которых доходы от использования находящегося в государственной собственности имущества прогнозируется в размере 699 874 тыс. руб. и 655 499,6 тыс. руб. соответственно, что на фоне ежегодного увеличения доходов краевого бюджета в целом свидетельствует об отмечаемом на протяжении ряда лет продолжающемся снижении роли краевого имущества в их формировании.

Так, даже с учетом доходов от продажи материальных и нематериальных активов доля рассматриваемых доходов бюджета в общем объеме его доходов составит 0,6% (с 4,4% в 2003 году).

Отношение же доходов от использования краевого имущества к объему ВРП в рассматриваемом периоде еще больше подчеркивает их незначительность (от 0,062% в 2011 году до 0,046% в 2013 году). Между тем аналогичные параметры

¹⁷ Постановление Правительства Красноярского края от 09.02.2009 № 57-п «Об утверждении Порядка предоставления организациям лесного комплекса края, заключившим в установленном порядке договоры аренды лесных участков для заготовки древесины, отсрочки по внесению платы за использование лесов для заготовки древесины в части, превышающей минимальный размер арендной платы»

федерального бюджета на 2011-2013 годы (по отношению к ВВП) показывают более уверенные и стабильные цифры: 0,5-0,4% в среднесрочной перспективе

Фактически краевое имущество перестало оказывать влияние на доходы бюджета на фоне снижения к нему интереса со стороны органов государственной власти, несмотря на наличие резервов мобилизации соответствующих доходов и повышения эффективности управления государственным имуществом в виде:

- повышения эффективности администрирования имущественных доходов, в первую очередь, в части учета и взыскания задолженности по платежам в бюджет;
- совершенствования управления хозяйствующими субъектами с участием края на основе эффективной инвестиционной, финансово-кредитной, а также дивидендной политики;
- решения проблемы полноты учетных данных краевой собственности и надлежащего оформления соответствующих прав, в том числе в рамках разграничения государственной собственности на землю, в целях вовлечения имущества в оборот.

Детальные расчеты и обоснования по статьям доходов от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности, не представлены. Материалы законопроекта содержат лишь пояснения, что ставит под вопрос реалистичность проектировок.

Также на снижение прозрачности бюджетного планирования повлияло исключение из состава документов и материалов, представляемых одновременно с проектом закона края о краевом бюджете, плана развития государственного и муниципального секторов экономики (соответствующие изменения в Закон края о бюджетном процессе внесены в 2008 году по аналогии с Бюджетным кодексом РФ). Тем самым фактически значительный сектор государственного управления оставлен без внимания, что, на наш взгляд, не в полной мере соответствует принципам стратегического планирования.

Доходы от продажи материальных и нематериальных активов запланированы законопроектом на 2011-2013 годы в размере 161 411 тыс. руб., 70 142,9 тыс. руб. и 45 939,2 тыс. руб., соответственно (снижение к уровню 2010 года в 1,8, 4,2 и 6,4 раза). В общий размер данных доходов включены доходы от реализации иного имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации (за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных), в части реализации основных средств по указанному имуществу (от продажи объектов недвижимости и имущественных комплексов унитарных предприятий в рамках программ приватизации) в сумме 104 077 тыс. руб. – на 2011 год, 27 267,7 тыс. руб. – на 2012 год, 22 948,8 тыс. руб. – на 2013 год.

Согласно пояснительной записке к законопроекту размер указанных поступлений определен в соответствии с проектом прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества на 2011-2013 годы, а также с учетом поступлений по объектам, реализованным субъектам малого и среднего предпринимательства в рассрочку в рамках реализации Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в

муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По состоянию на момент подготовки настоящего заключения проект данного документа в Счетную палату края не поступал (согласно п.15 Указа Губернатора края от 12.05.2005 №37-уг «Об утверждении Правил разработки прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Красноярского края» Губернатор края вносит программу в Законодательное Собрание края для утверждения до внесения проекта закона края о краевом бюджете на очередной год), в связи с чем подтвердить, либо опровергнуть обоснованность соответствующих проектировок не представляется возможным.

В 2011 году межбюджетные трансферты из федерального бюджета (включая безвозмездные поступления от государственной корпорации – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) Красноярскому краю запланированы в сумме 9 324 974,1 тыс. руб., что значительно меньше суммы, предусмотренной в доходах краевого бюджета на 2010 год (27 356 148,5 тыс. руб.), тенденция снижения продолжается и в плановом периоде 2012-2013 годов (7 898 729,3 тыс. руб. и 6 810 456,8 тыс. руб. соответственно).

Расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объеме собственных доходов консолидированного бюджета края составит в 2011 году 3,2%, в плановом периоде 2012-2013 годов 2,1% и 1,2% соответственно (2007 год – 12,5%; 2008 год – 11,8%; 2009 год – 20,5%, 2010 год – 8,5%).

Следует отметить, что наращивание объемов поступлений налогов в текущем году к уровню прошлого года (по налогу на прибыль организаций по состоянию на 01.05.2010 на 123% или 8 413 216 тыс. руб.¹⁸) и неучитываемое в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации влияние изменений федерального бюджетного (налогового) законодательства с 01.01.2011 (оцениваемое в виде выпадающих доходов в сумме 10,5 млрд. руб.) привело к получению в 2011 году краем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в сумме 379 070,4 тыс. руб., объем которой в 2010 году составляет 3 187 823,7 тыс. руб.

С учетом последней корректировки краевого бюджета на 2010 год прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы, а именно от бюджета Туруханского района (за счет дополнительных доходов муниципального образования от налога на прибыль организаций) учтены в сумме 1 166 000 тыс. руб., на 2011 год указанные доходы не запланированы. Согласно дополнительно предоставленным министерством финансов края материалам, объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Туруханского района прогнозируется на 2011 год со снижением к уточненному плану 2010 года на 1 980 295,8 тыс. руб.

Отдельные вопросы формирования расходов бюджета

Расходы краевого бюджета на 2011-2013 годы по сравнению с 2010 годом

¹⁸ Из которой: 3,6 млрд. руб. – «добыча нефти и природного газа, предоставление услуг в этих областях», 3,3 млрд. руб. – «металлургическое производство».

сформированы с учетом изменения классификации расходов бюджетов. Количество разделов классификации расходов бюджетов увеличено с 11 до 14, в том числе из раздела «Общегосударственные вопросы» выделены в отдельный раздел расходы по обслуживанию государственного и муниципального долга, из раздела «Здравоохранение, физическая культура и спорт» – расходы, направляемые на физическую культуру и спорт, из раздела «Культура, кинематография и средства массовой информации» – расходы, направляемые на средства массовой информации. В новом разделе «Межбюджетные трансферты общего характера» отражены дотации, направляемые на выравнивание бюджетной обеспеченности и сбалансированность бюджетов муниципальных образований, а также дотации и иные межбюджетные трансферты бюджетам трех закрытых административно-территориальных образований края за счет средств федерального бюджета, прочие межбюджетные трансферты общего характера. Другие межбюджетные трансферты (включая субвенции и субсидии), предусмотренные из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований и бюджетам государственных внебюджетных фондов, распределены по разделам классификации расходов бюджетов в соответствии с их функциональной направленностью.

Структура расходов краевого бюджета по разделам классификации расходов бюджета представлена в таблице.

тыс. руб.

Наименование раздела классификации расходов бюджета	Раздел	2011 год	в % к итогу	2012 год*	в % к итогу	2013 год*	в % к итогу
Общегосударственные вопросы	01	7 300 875,8	5,9	7 343 579,4	6,4	7 198 331,9	7,0
Национальная оборона	02	80 362,4	0,1	81 457,4	0,1	81 661,6	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	03	6 698 361,1	5,5	4 128 540,4	3,6	695 143,7	0,7
Национальная экономика	04	11 731 345,5	9,5	9 064 696,0	7,9	7 380 426,5	7,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	05	8 915 444,3	7,3	7 672 368,1	6,7	5 471 595,3	5,3
Охрана окружающей среды	06	330 429,4	0,3	275 104,7	0,2	195 715,4	0,2
Образование	07	20 411 115,1	16,6	20 296 036,3	17,7	17 966 979,9	17,5
Культура, кинематография	08	2 199 846,7	1,8	1 866 972,2	1,6	1 332 704,6	1,3
Здравоохранение	09	19 027 164,3	15,5	18 876 924,3	16,5	18 071 923,3	17,6
Социальная политика	10	25 379 577,7	20,7	25 627 579,0	22,4	24 576 043,2	23,9
Физическая культура и спорт	11	2 984 578,6	2,4	1 500 645,7	1,3	1 544 622,5	1,5
Средства массовой информации	12	381 008,4	0,3	345 214,4	0,3	303 568,1	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	13	1 946 619,4	1,6	3 121 007,1	2,7	3 668 154,3	3,6
Межбюджетные трансферты общего характера	14	15 477 724,2	12,6	14 462 653,2	12,6	14 335 823,3	13,9
Всего		122 864 452,9	100,0	114 662 778,2	100,0	102 822 693,6	100,0

*- без учета условно утвержденных расходов. Объем условно утверждаемых расходов составит в 2012 году 10 772 189,1 тыс. руб., в 2013 году – 20 059 702,9 тыс. руб.

Общий объем расходов краевого бюджета запланирован на 2011 год в сумме 122 864 452,9 тыс. руб., или с уменьшением к 2010 году на 19 100 385,9 тыс. руб., или на 13,5%. На плановый период 2011-2012 годов прогнозируется дальнейшее сокращение расходов (без учета условно утвержденных расходов) по отношению к предыдущему году на 6,7% и 10,3% соответственно).

Как и в предыдущие годы, формирование бюджета сопровождается значительными суммами нераспределенных средств: 2011 год – 4,8 млрд. руб., 2012 год – 6,3 млрд. руб., 2013 год – 6,6 млрд. руб.¹⁹, которые зарезервированы по главным распорядителям бюджетных средств: министерство финансов края (средства для финансового обеспечения решения об увеличении тарифов страховых

¹⁹ Для сравнения: 2007 год – 1,3 млрд. руб.; 2008 год – 5,2 млрд. руб.; 2009 год – 12,5 млрд. руб., на 2010 год – 4,5 млрд. руб.

взносов, средства на повышение размеров оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, средства для обеспечения государственных гарантий по выплате работникам заработной платы не ниже размера минимальной заработной платы (минимального размера оплаты труда, дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов); министерство образования и науки края (средства на расширение эксперимента по введению новых систем оплаты труда), министерство экономики и регионального развития края (бюджетные инвестиции в уставный капитал юридических лиц в целях реализации инвестиционных проектов).

В структуре общего объема расходов краевого бюджета 1-е место занимают расходы, направляемые на социальную политику (2011 год – 20,7%, 2012 год – 22,4%, 2013 год – 23,9%), 2-е место – расходы на образование (2011 год – 16,6 %, 2012 год – 17,7%, 2013 год – 17,5 %), 3-е место - межбюджетные трансферты общего характера (2011 год – 12,6%, 2012 год – 12,6%, 2013 год – 13,9%). Менее одного процента в общем объеме расходов приходится на национальную оборону, охрану окружающей среды и средства массовой информации.

Расходы бюджета по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» увеличатся с 1 364 889,9 тыс. руб. в 2010 году до 3 668 154,3 тыс. руб. в 2013 году, или более чем в 3 раза. Объем указанных расходов в 2013 году превысит расходы на охрану окружающей среды (195 715,4 тыс. руб.), культуру (1 332 704,6 тыс. руб.), физическую культуру и спорт (1 544 622,5 тыс. руб.).

Анализ информации, дополнительно полученной из министерства финансов края, свидетельствует, что в разрезе классификации операций сектора государственного управления в 2011 году наибольший удельный вес занимают следующие статьи «Безвозмездные перечисления бюджетам» (53%), «Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда» (15,9%) и «поступления нефинансовых активов» (10,1%).

В сравнении с 2010 годом расходы бюджета по статье «Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда» увеличатся с 16 845 621 тыс. руб. до 19 523 074,7 тыс. руб. (на 15,9%), в том числе по подстатье «Заработная плата» с 14 005 082,9 тыс. руб. до 14 809 924,5 тыс. руб. (на 5,7%), что соответствует основным подходам к формированию бюджетных расходов, предусматривающим рост расходов бюджета в связи с увеличением размера страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 26,2% до 34,2% с 1 января 2011 года; индексацию заработной платы работников организаций бюджетной сферы на 6,5% с 1 июня 2011 года; формирование расходов на оплату труда лиц, замещающих государственные должности края, и государственных гражданских служащих края на уровне 2010 года (без повышения их денежного вознаграждения и денежного содержания).

Таким образом, в 2011 году на фоне уменьшения общей суммы бюджетных расходов, по сравнению с 2010 годом, предусматривается незначительный рост текущих расходов бюджета, при этом существенно сокращаются расходы капитального характера по подстатье классификации операций сектора государственного управления «Увеличение стоимости основных средств» с 23 617 987,2 в 2010 году до 9 606 261,2 тыс. руб. в 2011 году (на 59,3%).

По подстатье «Коммунальные услуги» бюджетные ассигнования увеличатся на 8,2%, с 1 035 774,8 тыс. руб. в 2010 году до 1 120 595,6 тыс. руб. в 2011 году. Одним из принципов формирования расходов краевого бюджета в 2011 – 2013 годах на содержание бюджетных учреждений края обозначена индексация расходов на коммунальные услуги на 19%, 12% и 11,3% соответственно. При этом указанные индексы являются «оценочными» в связи с тем, что регулирующими органами не установлены тарифы на отдельные виды коммунальных услуг на 2011 год (Пояснительная записка к законопроекту). Отметим, что с 2011 года вступают в силу изменения основ ценообразования в отношении электрической энергии²⁰, влияние которых не отражено в материалах к законопроекту.

Разработчиками проекта закона планируется при расчете предельных объемов бюджетных ассигнований на коммунальные услуги для бюджетных учреждений скорректировать указанные размеры индексации (19%, 12% и 11,3%) в меньшую сторону, учитывая эффект от внедрения энергосберегающих технологий в бюджетных учреждениях, в том числе в рамках реализации мероприятий ДЦП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Красноярском крае» на 2010-2012 годы», предусматривающей в отношении бюджетных учреждений только установку приборов учета коммунальных ресурсов, что само по себе не может стать причиной экономии расходов, в том числе в 2011 году.

В связи с указанным применение в 2011 году заниженной индексации тарифов на коммунальные услуги представляется нам преждевременным. Полагаем, что в течение 2011 года расходы главных распорядителей средств на содержание бюджетных учреждений в части затрат на оплату коммунальных услуг могут быть пересмотрены в сторону увеличения.

Объемы бюджетных ассигнований, направляемые **на исполнение публичных нормативных обязательств**, предусмотрены на 2011 год в сумме 15 778 495,6 тыс. руб., на 2012 год – 16 712 039,8 тыс. руб., на 2013 год – 15 924 735,5 тыс. руб.²¹

В структуре общих расходов краевого бюджета указанные расходные обязательства составят: в 2011 году – 12,8%, в 2012 году – 13,3%, в 2013 – 13%. Законопроектом не предусмотрена индексация бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств в части социальных выплат, при этом Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года предусмотрен механизм индексации социальных выплат по фактическому уровню инфляции, сложившемуся в предыдущем году.

В проекте краевого бюджета предусмотрено финансирование на 2011 год 44 ДЦП на общую сумму 16 673 290,2 тыс. руб., на 2012 год – 32 программ с объемом финансирования 10 786 583,3 тыс. руб., 2013 год – 18 программ с объемом 2 742 114 тыс. руб.

²⁰ Согласно Федеральному закону от 26.07.2010 № 187-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике».

²¹ С учетом исправления технической ошибки (см. раздел заключения «Замечания и предложения к статьям и приложениям законопроекта»).

Финансирование расходов по программам на 2011 год по сравнению с 2010 годом (15 104 262,8 тыс. руб.) увеличено на 10,4%. Из 44 программ, подлежащих финансированию из краевого бюджета в 2011 году, 25 программ с объемом финансирования 12 876 138,5 тыс. руб. – переходящие с 2009-2010 годов.

Удельный вес расходов на финансирование целевых программ в общей сумме расходов в 2011 году выше, чем в 2010 году. При этом данный показатель в плановом периоде имеет тенденцию к снижению (2010 год – 10,6%, 2011 год – 13,6%, 2012 год – 8,6%, 2013 год – 2,2%).

Объем и структура расходов краевого бюджета по разделу 01 **«Общегосударственные вопросы»** в разрезе подразделов на 2011-2013 годы по сравнению с 2010 годом претерпели существенные изменения в связи с исключением из данного раздела расходов на обслуживание государственного долга.

На 2011 год расходы по разделу 01 предусмотрены в размере 7 300 875,8 тыс. руб., с ростом к законодательно утвержденным ассигнованиям на 2010 год (в сопоставимых условиях) на 54,6% (на 2 577 660,6 тыс. руб.). По отношению к соответствующему предыдущему периоду расходы на 2012 год увеличиваются на 42 703,6 тыс. руб. (на 0,6%); на 2013 год – уменьшаются на 145 247,5 тыс. руб. (на 2%). Доля расходов по анализируемому разделу в общих расходах краевого бюджета в 2011-2013 годах составит 5,9% ежегодно, что на 3,6 и 2,6% выше, чем в 2009-2010 годах.

Существенное увеличение расходов в 2011 к 2010 году отмечено по двум подразделам: 0107 «Обеспечение проведения выборов и референдумов» – в 5,8 раза (на 202 258,1 тыс. руб.) и 0113 «Другие общегосударственные вопросы» расходы – в 1,9 раза (на 2 456 246,7 тыс. руб.).

Рост расходов в первом случае обусловлен планированием ассигнований на подготовку и проведение выборов депутатов Законодательного Собрания Красноярского края второго созыва. Необходимо отметить, что дата выборов законодательно не определена, в связи с этим не определено и основание возникновения данного расходного обязательства. Принятие соответствующего правового акта в обеспечение указанного расходного обязательства не предусмотрено Перечнем законов и иных нормативных правовых актов края, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» к законопроекту.

Объем планируемых на 2011 год расходов на проведение выборов (179 000 тыс. руб.) больше на 21,9%, чем на проведение аналогичной выборной кампании 2007 года. Кроме того, по целевой статье 0020000 «Руководство и управление в сфере установленных функций органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» предусмотрены расходы в сумме 40 000 тыс. руб. (по 20 000 тыс. руб. на 2011-2012 годы) на техническое оснащение избирательной системы края. В пояснительной записке к законопроекту не приводится основание возникновения данного расходного обязательства, обоснование объема и целевая направленность расходов (соглашение, договор); техническое оснащение комплекса ГАС

«Выборы»²² или непосредственно на оснащение Избирательной комиссии края), что ставит под сомнение целесообразность и правомерность указанных расходов.

Основным из факторов, повлиявших на увеличение объемов бюджетных ассигнований по подразделу 0113 «Другие общегосударственные вопросы» (занимающих наибольшую долю в структуре расходов раздела 01 «Общегосударственные вопросы» в 2011-2013 годах: 72,8%, 75,6% и 75,5% соответственно, с ростом на 12,2 процентных пункта по сравнению с 2010 годом), является образование резервов на повышение размеров оплаты работников государственных учреждений, работников органов государственной власти и иных государственных органов края, оплата труда которых осуществляется на основе тарифной сетки, и на выплаты по страховым взносам на обязательное социальное страхование в связи с повышением тарифов в общей сумме 2 461 015 тыс. руб. на 2011 год, что составляет 100,2% от объема увеличения (на 2 456 246,7 тыс. руб.). Кроме того, отмечается рост расходов в разрезе отдельных целевых статей расходов: на содержание объектов краевого жилищного фонда и служебного жилого фонда – в 1,6 раза, прочие расходы в части оплаты услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг – в 1,3 раза и др.

Бюджетные ассигнования по подразделу 0105 «Судебная система» на 2011 год предусмотрены законопроектом в сумме 378 101,5 тыс. руб., или 98% к законодательно утвержденным на 2010 год; на плановый период 2012-2013 годов – с изменением объемов по сравнению с соответствующим предыдущим годом в размерах 100,5% и 98%. Доля указанных расходов в общих расходах раздела 01 «Общегосударственные вопросы» по законопроекту составит 5,2%, с уменьшением на 4% в 2011 году по сравнению с показателем 2010 года.

Расходы краевого бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в соответствии с ведомственной структурой на 2011 год будут осуществлять 42 органа государственной власти края (что равно числу органов на начало 2009 года и на 4 больше чем на начало 2010 года), из них 38 органов исполнительной власти края в соответствии с утвержденной структурой (14 министерств, 10 агентств, 10 служб, постоянное Представительство края при Правительстве Российской Федерации, управление делами Губернатора края и Правительства края, Казначейство края, Региональная энергетическая комиссия края, или больше на 1 агентство и меньше на 1 службу по сравнению с 2009 годом). В результате структурных изменений в органах исполнительной власти края в текущем году были образованы 4 органа с общей численностью 99 ед.: министерство транспорта края, министерство информатизации и связи края, агентство по реализации программ общественного развития края и служба по контролю за ценообразованием и размещением государственного заказа края.

Следует отметить, что расходы на руководство и управление в сфере установленных функций органов государственной власти по законопроекту в 2011 году по сравнению с утвержденными на 2010 год снизятся в социальной сфере и в сфере охраны окружающей среды и увеличатся в размерах от 101,5 до 138,5% в других отраслях.

²² Имущество комплекса ГАС «Выборы» является федеральной собственностью и находится в безвозмездном пользовании Избирательной комиссии края.

Принятая по законопроекту к финансовому обеспечению численность работников органов государственной власти края (включая специалистов, осуществляющих переданные федеральные полномочия), составляет 5 407 штатных ед. Предельная штатная численность гражданских служащих края – 4 429 штатных ед., из них 4 082 ед. – предельная штатная численность гражданских служащих органов исполнительной власти края и Администрации Губернатора края, что соответствует статье 11 законопроекта. Динамика численности работников органов государственной власти края приведена в таблице.

ед.

Органы власти	Утверждено штатных единиц									Изменение					
	на 01.01.2009			на 01.01.2010			на 15.10.2010								
	всего гос. гражданские служащие и иные работники	в том числе		всего гос. гражданские служащие и иные работники	в том числе		всего гос. гражданские служащие и иные работники	в том числе		гр. 8-гр. 2	гр. 9-гр. 3	гр. 10-гр. 4	гр. 8-гр. 5	гр. 9-гр. 6	гр. 10-гр. 7
		лиц, замещающих гос.должности	гос. гражданских служащих		лиц, замещающих гос.должности	гос. гражданских служащих		лиц, замещающих гос.должности	гос. гражданских служащих						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Исполнительный	4863,5	31	4068	4822,5	32	4041	4871	32	4082	7,5	1	14	48,5	0	41
Иные органы	535	53	351	536	56	347	536	56	347	1	3	-4	0	0	0
Итого	5398,5	84	4419	5358,5	88	4388	5407	88	4429	8,5	4	10	48,5	0	41

С 2009 года численность работников органов государственной власти края увеличилась на 8,5 ед., государственных гражданских служащих края – на 10 ед. По состоянию на начало 2010 года численность государственных гражданских служащих края уменьшилась на 31 ед., в течение 2010 года – увеличилась на 41 ед.

Увеличение численности работников органов государственной власти края за 2010 год составило 48,5 ед., в результате увеличения на 192,5 ед. и уменьшения на 144 ед. В текущем периоде изменение численности произошло в 28 государственных органах (67% от их общего числа).

Расходы по разделу **02 «Национальная оборона»** на 2011 год законопроектом предусмотрены в сумме 80 362,4 тыс. руб., или 95,1% к утвержденным ассигнованиям на 2010 год (в сопоставимых условиях), на 2012-2013 годы – 81 457,4 и 81 661,6 тыс. руб., или 101,4 и 100,3% к соответствующему предыдущему году. Доля расходов по данному разделу в общих расходах краевого бюджета согласно законопроекту в 2011 году и плановом периоде 2012-2013 годов составит менее 0,1%.

По подразделу **0204 «Мобилизационная подготовка экономики»** на 2011 год предусмотрены ассигнования в сумме 22 485,7 тыс. руб., или 68,6% к утвержденным назначениям на 2010 год, из них 96,1% (21 875,7 тыс. руб.) приходится на расходы по обеспечению деятельности КГБУ «Учебно-тренировочный комплекс».

В соответствии с Основными направлениями бюджетной и налоговой политики края расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность являются одними из основных целей бюджетной политики края. Доля указанных расходов в общих расходах краевого бюджета в 2011 году составит 5,5%, что на 1,3 процентных пункта больше значения показателя в 2010 году. В абсолютном значении расходы по разделу **03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»** в 2011 году предусмотрены в сумме 6 698 361,1 тыс. руб. с увеличением на 8,8%, или на 543 747,3 тыс. руб. к утвержденным ассигнованиям на 2010 год (в сопоставимых условиях), со

снижением в 2012 и 2013 годах по сравнению с соответствующим предыдущим годом на 38,4% и 83,2%.

В соответствии с ведомственной структурой расходов краевого бюджета в 2011 году расходы по указанному разделу будут осуществлять 5 главных распорядителей: Главное управление внутренних дел по Красноярскому краю (далее – ГУВД по краю), министерство жилищно-коммунального хозяйства края, министерство строительства и архитектуры края, министерство информатизации и связи края, министерство финансов края.

Увеличение расходов на 553 400,9 тыс. руб. в 2011 году предусмотрено по подразделу 0302 «Органы внутренних дел» и связано с исполнением указа Президента Российской Федерации от 18.02.2010 № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 208) по переподчинению ГУВД по краю отделов внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях края (664,5 ед. численности), а также с повышением на 6,5% денежного довольствия сотрудников и заработной платы работников с 1 апреля и с 1 июня 2011 года соответственно. Вместе с тем в Пояснительной записке к законопроекту не приводятся конкретные объемы расходов на проведение указанных мероприятий. Кроме того, отсутствует информация об объеме высвобождающихся средств в результате оптимизации численности сотрудников органов внутренних дел в порядке реформирования системы денежного довольствия сотрудников в данной сфере.

Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2010 «О бюджетной политике в 2011-2013 годах»²³ определено, что с 2012 года финансовое обеспечение милиции общественной безопасности будет полностью осуществляться за счет средств федерального бюджета. Между тем законопроектом на плановый период 2012-2013 годов по подразделу 0302 «Органы внутренних дел» предусмотрены ассигнования в суммах 3 475 879,9 тыс. руб. и 40 660 тыс. руб. соответственно, что является инициативными расходами краевого бюджета.

В связи с сохранением подходов Правительства края в части осуществления дополнительных расходов на обеспечение деятельности учреждений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в пределах средств, предусмотренных законом о бюджете, *как не противоречащих действующему законодательству*, и отсутствием в Пояснительной записке к законопроекту информации о решении вопроса приведения численности органов внутренних дел на финансирование в соответствие действующему законодательству, в бюджете на 2011 год сохраняются инициативные расходы краевого бюджета, связанные с содержанием численности (в пределах лимита на МОБ), входящей в подразделения милиции, подлежащие в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами финансированию из средств федерального бюджета. Объем инициативных расходов по итогам внешней проверки бюджетной отчетности ГУВД по краю за 2009 год составил

²³ Ранее, указом Президента РФ от 24.12.2009 № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» определено Правительству Российской Федерации подготовить до 31 марта 2010 года предложения, предусматривающие, что с 1 января 2012 года финансирование милиции общественной безопасности осуществляется исключительно за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

1 176,4 млн. руб. и не уменьшится на 2011 год, исходя из принципов формирования расходов краевого бюджета.

Кроме того, законопроектом предусмотрены ассигнования на приобретение служебных жилых помещений, предназначенных для проживания сотрудников подразделений милиции общественной безопасности в период прохождения службы, в 2011 году в сумме 62 734,5 тыс. руб., или в 1,2 раза больше, чем в целом за период 2006-2010 годы (53 900 тыс. руб.),²⁴ Итоги проведенных контрольных мероприятий указывают на неисполнение краевого законодательства в части предоставления жилых помещений по назначению, а также последующую передачу указанного имущества в федеральную собственность. С учетом этого и в соответствии с указом Президента РФ от 18.02.2010 № 208, которым определено предусматривать при формировании проектов федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, а также на последующие годы бюджетные ассигнования Министерству внутренних дел Российской Федерации на финансирование формирования специализированного жилищного фонда расходы краевого бюджета на указанные приобретения следует относить к инициативным расходам.

Инициативными являются расходы краевого бюджета в сумме 470,4 тыс. руб. на предоставление субсидии бюджету города Норильска на ежемесячные выплаты оклада по воинскому (специальному) званию сотрудникам Таймырского линейного отдела внутренних дел Сибирского управления внутренних дел на транспорте, уволенным со службы в связи с сокращением штата.

Расходы по подразделу 0309 «Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона» и 0310 «Обеспечение пожарной безопасности» законопроектом предусмотрены главному распорядителю бюджетных средств – министерству жилищно-коммунального хозяйства края: на 2011 год соответственно в суммах 314 148,5 тыс. руб. и 354 502,3 тыс. руб. с увеличением на 1,4% (на 4 228,8 тыс. руб.) и на 17% (на 51 431,3 тыс. руб.) к утвержденным ассигнованиям на 2010 год.

Увеличение расходов на обеспечение пожарной безопасности сложилось за счет увеличения объема субсидий муниципальным образованиям края на реализацию ДЦП «Обеспечение пожарной безопасности сельских населенных пунктов Красноярского края на 2011-2013 годы» на 35 000 тыс. руб. и на обеспечение деятельности краевого государственного бюджетного учреждения «Противопожарная охрана Красноярского края» (на 16 431,3 тыс. руб.) в результате включения в структуру учреждения дополнительно двух постов пожарной охраны (в 4 квартале 2010 года и в 2011 году).

Между тем остаются неприкрытыми подразделениями пожарной охраны свыше 60% сельских населенных пунктов края. При этом оснащенность учреждения материально-техническими средствами составляет лишь 56,6% от норматива, из них автотранспортными средствами без учета автомобилей с истекшим сроком эксплуатации – 18,8%.

²⁴ в органах внутренних дел края число сотрудников, нуждающихся в улучшении жилищных условий, по данным 2007 года составляло 2,2 тысячи человек, что несоизмеримо меньше по сравнению с показателем в целом по краю.

Закупки пожарных автомобилей для подразделений КГБУ «Противопожарная охрана Красноярского края» не осуществлялись в 2009-2010 годах и не предусматриваются на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов. Из планируемых для учреждения 42 пожарных автомобилей по мероприятиям краевой целевой программы «Обеспечение пожарной безопасности территории Красноярского края» на 2008-2010 годы было приобретено только 11 единиц. До настоящего времени не принята Концепция обеспечения пожарной безопасности Красноярского края.

Уменьшение расходов по подразделу 0314 «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности» на 65 313,7 тыс. руб. связано с окончанием срока реализации КЦП «Безопасный город» на 2008-2010 годы. Следует отметить, что главному распорядителю бюджетных средств – министерству информатизации и связи Красноярского края – в 2011 году предусматриваются расходы в сумме 71 878,2 тыс. руб. В качестве основания возникновения данного расходного обязательства (на оснащение опорных сетей передачи данных, проведенных в 2010 году в рамках КЦП «Безопасный город»²⁵) в Реестре расходных обязательств, представленном министерством финансов края в Счетную палату края, указан проект закона края «О реализации краевой целевой программы «Безопасный город» на 2011-2013 годы», принятие которого не предусмотрено Перечнем законов и иных нормативных правовых актов края, подлежащих признанию утративших силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов», а принятие краевой целевой программы «Безопасный город на 2011-2013 годы» не соответствует статье 179 Бюджетного кодекса РФ.

По подразделу 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство» предусмотрено сокращение расходов к уровню 2010 года в сопоставимом виде (без средств федерального бюджета - 885,6 млн. руб. и субвенций муниципальным образованиям – 80,7 млн. руб.) в 2011 году на 9,2%, в 2012 году – на 19,1%.

На 2013 год предусмотрены только расходы на содержание органов управления, подведомственных учреждений и передачу государственных полномочий на муниципальный уровень с увеличением доли указанных расходов краевого бюджета с 28,8% в 2010 году, до 31,4% в 2011 году и до 35% в 2012 году.

Расходы на поддержку сельскохозяйственного производства предложено сократить по сравнению с 2010 годом в 2011 году на 237,4 млн. руб., в 2012 году – на 437,2 млн. руб., при снижении их удельного веса в расходах по подразделу.

Расходные обязательства, установленные Законом края от 21.02.2006 №17-4487 «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края», в проекте бюджета ограничены 2012 годом - сроком действия долгосрочных целевых программ «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Красноярском крае на 2010-2012 годы» (далее по тексту – ДЦП развития сельского хозяйства) и «Создание

²⁵ В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту указанные расходы, кроме того, предусматриваются на мероприятия по оснащению телекоммуникационным оборудованием узлов доступа на территории, создаваемой комплексной автоматизированной системы «Безопасный город».

и развитие системы сельскохозяйственных потребительских кооперативов в Красноярском крае на 2010-2012 годы».

Используемый трехлетний период действия долгосрочных целевых программ в отрасли не увязывается с временным интервалом, необходимым для решения поставленных задач, особенно модернизации производства.

Бюджетная политика как составная часть экономической политики в агропромышленном комплексе не нацелена на проведение всесторонней модернизации, создание условий для повышения эффективности и конкурентоспособности, долгосрочного устойчивого развития, улучшение инвестиционного климата, достижение конкретных результатов.

Не учтены обозначенные Губернатором края²⁶ направления – модернизация аграрного производства, решение проблем сбыта. По заявляемым на протяжении ряда лет приоритетам поддержки мясного животноводства и модернизации производства, наибольшая нестабильность в выборе механизмов государственной поддержки отмечена именно по данным направлениям.

Изменение направлений государственной поддержки и объемов финансирования не основано на стратегии развития отрасли или выполнении поставленной задачи. На протяжении 2006-2012 годов без изменений сохранена только треть направлений государственной поддержки (без учета изменений по вариантам субсидирования процентных ставок: в 2010 году – 15 направлений, в 2011 году – 11 направлений). Наиболее стабильны на протяжении семи лет такие направления, как проведение конкурсов, соревнований и совещаний, агрохимическое обследование сельхозугодий, закладка и уход за плодовыми и ягодными насаждениями, с незначительным объемом финансирования.

В целом предлагается сокращение направлений государственной поддержки с 46 в 2010 году до 42 в 2011 году. При исключении ряда расходов, например, на возмещение части затрат на приобретение средств химизации (2010 год - 100,2 млн. руб.), вводятся такие новые направления, как субсидии на приобретение сельскохозяйственной техники организациям, оказывающим услуги сельскохозяйственным товаропроизводителям (50 млн. руб.), расходы на предоставление агрометеорологической информации (1,2 млн. руб.).

Объемы государственной поддержки на 2011-2012 годы рассчитываются на основе складывающейся динамики производства продукции. Прирост продукции в 2011 году прогнозируется за счет ожидаемого роста цен на 11,6%.

Из направлений, стимулирующих рост производства продукции, снижение расходов на элитное семеноводство в 2011-2012 годах составляет около 19% к уровню 2010 года, по племенному животноводству отмечается рост на 4-4,9%.

Расходы на поддержку производства молока в 2011-2012 годах снижены к уровню 2010 года на 28,4-31,6%, на поддержку отрасли свиноводства увеличены на 20,1% - 44,4%.

Предлагаемые с 2011 года дифференцированные ставки субсидии на молоко означают их снижение на 20,3% - 33,5% по сравнению с 2010 годом для 114 из 136 хозяйств (с 1668 руб. до 1 110-1 330 руб. за 1 тонну). Увеличение ставок

²⁶ Доклад «Основные направления социально-экономического развития Красноярского края на 2011 год и ближайшую перспективу»

предусмотрено для незначительной части хозяйств северных районов края. Также предусмотрено снижение ставок до 15,6% для 35 из 80 свиноводческих хозяйств края.

Отсутствуют новые сценарные условия, связанные с вхождением в ВТО.

По информации официального интернет-портала Минсельхоза РФ в конце сентября 2010 года в Женеве проведены переговоры по присоединению России к ВТО, где российской стороной была подтверждена позиция о фиксации объемов государственной поддержки на уровне до 9 млрд. долл. США на период до 2012 года и поэтапное снижение до 4,4 млрд. долл. США к 2017 году.

Разработка программных мероприятий на период с 2013 по 2017 годы по поддержке отечественного АПК предусматривается в рамках правил ВТО, с максимальным использованием инструментов поддержки так называемой «зеленой корзины» и сохранением ключевых мероприятий Государственной программы²⁷.

Для сведения: К мерам поддержки из «зеленой корзины» относится бюджетная поддержка создания инфраструктуры, а также, например, поддержка страхования фермерских доходов и госрасходы на науку и образование. При этом субсидии непосредственно аграриям, включая субсидирование процентных ставок, входят в так называемую «желтую корзину» с жестким контролем по правилам ВТО.

В проекте федерального бюджета на 2011 год на выполнение Государственной программы предусмотрено 118 млрд. руб. (около 3,8 млрд. дол. США), что на 7 млрд. руб. ниже ресурсного обеспечения, утвержденного в программе. Уменьшение объемов бюджетных ассигнований отмечено, в основном, за счет сокращения прямой государственной поддержки таких направлений программы, как «Устойчивое развитие сельских территорий» и «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства» (на животноводство и растениеводство расходы сокращены с 14,4 млрд. руб. до 8,5 млрд. руб.).

Поддержка из региональных бюджетов в Государственной программе в среднем предусмотрена на уровне 98,7% от средств федерального бюджета: в 2010 году 108,3 млрд. руб., в 2011 году прирост 11,9%, в 2012 году – 9,2%.

В проекте краевого бюджета расходы на поддержку организаций АПК предусмотрены со снижением к уровню 2010 года (без учета средств федерального бюджета) в 2011 году на 11,5%, в 2012 году - на 21,1%. Стабильный рост планируемых расходов отмечен на возмещение части затрат по процентным платежам и финансовому лизингу (на 2011 год на 106,2 млн. руб., на 2012 год на 154,2 млн. руб. к 2010 году), несмотря на снижение указанных расходов на 2010 год при уточнении краевого бюджета на 61,8 млн. руб.

При ограниченном сроке, отпущенном на оказание прямой поддержки продукции, а также на создание конкурентных производств, отмечено снижение интереса к обновлению основных средств для проведения модернизации отрасли, несмотря на недостижение результатов по заявленным приоритетным направлениям.

В соответствии с представленным законопроектом в целом по блоку **«Природопользование и охрана окружающей среды»** на 2011-2013 годы

²⁷ Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы утверждена постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 № 446

планируется направить средства краевого бюджета в объеме 4 322 683,7 тыс. руб., в том числе по годам: в 2011 году - 1 572 089,2 тыс. руб., 2012 – 1 415 445,9 тыс. руб., 2013 – 1 335 148,6 тыс. руб.

Социально-экологическое благополучие и повышение качества жизни населения, сохранение и рациональное использование природных ресурсов края должны являться главными составляющими при решении задач в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов Красноярского края. При этом структура финансирования расходов по природоохранному комплексу не является оптимальной. В целом по блоку расходы планируемые в 2011 году уменьшаются по сравнению с плановыми показателями 2010 года на 9,4% или на 162 355,6 тыс. руб., в 2012 году к уровню 2011 года на 156 643,3 тыс. руб., (10%), в 2013 году на 80 297,3 тыс. руб., или 5,7% к уровню 2012 года.

В общем объеме расходов краевого бюджета доля расходов по природноресурсному блоку в 2011 году составляет 1,3% к уровню 2009 года (снижение 0,4%).

Доля мероприятий, реализуемых программно-целевым методом в рамках реализации ДЦП на период 2011-2013 годов, составляет 12%. Проанализировать расходы по направлениям реализации ВЦП по природноресурсному блоку не представляется возможным из-за их неприятия на период 2011-2013 годов.

Законопроектом не предусматриваются расходы в необходимых объемах на усиление функций государственного лесного контроля, несмотря на недостаточное материально-техническое обеспечение при выполнении переданных полномочий по организации и осуществлению государственного лесного контроля и надзора. Основная доля финансирования краевых государственных бюджетных учреждений в сфере природоохранной деятельности направляется на оплату труда и начисления. Средства на капитальные вложения практически не выделяются, тогда, как общий процент износа основных фондов составляет свыше 70%.

В материалах к законопроекту не приводится анализ итогов и перспективы реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, что не позволяет в полной мере дать оценку эффективности использования лесных ресурсов края.

По подразделу 0406 «Водное хозяйство» рост к уровню 2009 года составляет – 97 483 тыс. руб., или 177,2%, к 2010 году – 83 819,1 тыс. руб., или 159,9%. Основное увеличение предусматривается на реализацию ДЦП «Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений на территории Красноярского края» на 2011- 2013 годы, актуальность которой очевидна, на ее реализацию из краевого бюджета предусмотрены расходы в объеме 306 018,1 тыс. руб.

Необходимо отметить, что законопроектом не предусматриваются расходы на мероприятия по завершению строительства объектов питьевого водоснабжения, в муниципальных образованиях края, начатые в рамках краевой целевой программы «Реализация социально-экологических мероприятий в зоне наблюдения ФГУП «Горно-химический комбинат» на период 2007-2009 годы. Проблема обеспечения соответствующей нормативам водой населенных пунктов, расположенных в зоне наблюдения ФГУП «ГХК» остается не решенной.

По подразделу 0407 «Лесное хозяйство» предусматриваются расходы в размере 941 288,8 тыс. руб., снижение к уровню 2010 года составляет 14,1%, в

основном, за счет снижения субвенций, направляемых из федерального бюджета на выполнение полномочий в области лесных отношений.

При этом ежегодно увеличиваются инициативные расходы краевого бюджета на выполнение мероприятий в области лесных отношений, которые в соответствии с Лесным Кодексом должны осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета. На период 2011-2013 годов дополнительное финансирование из краевого бюджета на обеспечение переданных полномочий в области лесных отношений, составит 89 102 тыс. руб., из них: 39 102 тыс. руб. – на проведение лесоустроительных работ; 8 300 тыс. руб. – подготовку специалистов, обеспечивающих авиапатрулирование; 41 700 тыс. руб. – приобретение лесопожарной техники и оборудования для обнаружения и тушения лесных пожаров.

По мероприятиям по охране окружающей среды и экологической безопасности, (приложение 86 к законопроекту, мероприятия 3.19, 3.20) на период 2011-2013 годов за счет средств краевого бюджета предусмотрено финансирование в размере 9 014 тыс. руб., из них на 2011 год – 3 500,0 тыс. руб., работы по которым, в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 24.04.1995 № 52 «О животном мире», должны осуществляться за счет средств субвенций из федерального бюджета, что является дополнительной нагрузкой на краевой бюджет.

Существенное сокращение предусмотренных законопроектом расходов на национальную экономику (в целом в среднесрочной перспективе составят 28 176 468 тыс. руб. или на 4 568 355,4 тыс. руб. меньше сопоставимых расходов 2010 года – 32 744 823,4 тыс. руб.), вызванное уменьшением расходов на реализацию инвестиционных проектов, в первую очередь, по освоению Нижнего Приангарья, нашло свое отражение и в расходах на «Дорожное хозяйство», которые составят в 2011 году 4 140 255,2 тыс. руб. (ниже сопоставимых расходов 2010 года на 3 758 745,8 тыс. руб. или в 1,9 раза), 2012 году – 477 072,5 тыс. руб., 2013 году – 115 557,8 тыс. руб.

При этом кратное уменьшение предусмотренных ассигнований 2012-2013 годов обусловлено завершением действия ДЦП «Дороги Красноярья» на 2009-2011 годы, расходы по которой занимают преимущественную долю в предусмотренных по подразделу средствах на 2011 год (3 985 791,7 тыс. руб. или 96,2%).

Стоит отметить, что согласно материалов законопроекта за счет реализации программы планируется осуществление текущих регламентных мероприятий по содержанию 12067 км краевых автомобильных дорог, из них 4648,3 км – протяженность дорог, работы по содержанию которых будут выполняться в объеме требований действующих нормативов.

Между тем по информации Красноярскстата в настоящее время 33% всех краевых автомобильных дорог не соответствует нормативным требованиям, причем по 4 районам края этот показатель составляет 100%, в связи с чем предусмотренные ассигнования не в состоянии не только обеспечить переход от поддержания транспортной системы края к ее качественному развитию, но и обеспечение сохранности краевой дорожной сети.

В то же время устойчивое финансовое обеспечение содержания и развития автомобильных дорог является одним из приоритетных направлений Бюджетного послания Президента РФ, согласно которому наличие развитой транспортной инфраструктуры является необходимым условием экономического роста и повышения инвестиционной активности.

Соответственно ограниченность имеющихся ресурсов является одним из факторов необходимости существенного повышения эффективности использования бюджетных средств в отрасли, традиционно привлекающей особое внимание общества. Так, по оценкам экспертов, на данный момент средняя стоимость строительства дорог в России выше, чем в странах Евросоюза в 2,6 раза, в США - 3 раза, в Китае - 7,3 раза.

В составе расходов, предусмотренных законопроектом на обеспечение «Других вопросов в области национальной экономики» министерству спорта, туризма и молодежной политики края запланированы ассигнования на поддержку **туристической деятельности** по 273,6 тыс. руб. ежегодно в 2011-2013 годах. При этом за счет указанных средств планируется проведение мероприятий по содействию кадровому обеспечению в области туризма в крае, участие в мероприятиях, проводимых на всероссийском уровне, в целях повышения уровня оказываемых на территории края услуг, а также информированности субъектов турбизнеса о современных тенденциях развития туризма в мире, новых технологиях ведения бизнеса.

Необходимо отметить, что обеспечение условий для развития, обновления и эффективного использования туристской инфраструктуры в крае является одним из установленных полномочий Минспорта края, для осуществления которого по данному подразделу в составе расходов Минспорта предусмотрены расходы на выполнение государственного задания и программы развития краевого автономному учреждению «Ергаки» в 2011-2013 годах в сумме 125 304,5 тыс. руб., за счет которых запланировано не только проведение соответствующих работ и мероприятий на территории одноименного природного парка, но и оказание других услуг в целом по отрасли, таких как информирование о туристской деятельности и туристско-рекреационных возможностях на территории края (в том числе в целом для жителей РФ), а также обеспечение пребывания населения в рекреационных зонах и на объектах особо охраняемых природных территорий в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях, по сути относящихся к выполнению полномочий Минспорта, что указывает на фактическую передачу государственных функций данному автономному учреждению.

Между тем в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», с 1 января 2011 года не допускается создание автономных учреждений в сфере туризма, а уже созданные автономные учреждения подлежат реорганизации или ликвидации.

Аналогичное замечание в равной степени относится к краевому автономному учреждению «Центр молодежных инициатив «Форум», оказывающему государственные услуги в области молодежной политики.

Доля **расходов на жилищно-коммунальную сферу** (далее – ЖКХ) в расходах краевого бюджета составит: в 2011 году 7,3%, в 2012 году - 6,1%, в 2013 году - 4,5%. Всего на 2011-2013 годы по данному разделу предусматривается 22 059 407,7 тыс. руб., что в 3,5 раза больше, чем утверждено на 2010-2012 годы Законом края о краевом бюджете (в ред. от 07.10.2010) - 6 323 327,7 тыс. руб.

Рост расходов краевого бюджета по разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» в 2011 – 2013 годах, по сравнению с 2010 годом, обусловлен не только отнесением к данному разделу расходов, предусматриваемых ранее в составе межбюджетных трансфертов, но и принятием 2 новых ДЦП «Модернизация и развитие объектов инженерной инфраструктуры и жилищного фонда муниципального образования город Норильск» на 2011 – 2020 годы» (1 486 000 тыс. руб.) и «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Красноярского края» на 2011-2013 годы» (220 000 тыс. руб.), не утвержденных до внесения настоящего законопроекта.

При этом согласно представленных Счетной палате края проектов ДЦП программа «Модернизация и развитие объектов инженерной инфраструктуры и жилищного фонда муниципального образования город Норильск» на 2011 – 2020 годы», ассигнования на которую законопроектом предусмотрены в сумме 1 486 000,0 тыс. руб. на три года (в том числе на 2011 год – 467 000,0 тыс. руб., на 2012 год – 502 000,0 тыс. руб., на 2013 год – 517 000,0 тыс. руб.) поменяет свое название на «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований г. Норильск и Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район» на 2011 – 2020 годы», которая утверждена Постановлением правительства края от 29.10.2010 № 527-п. Указанный факт потребует соответствующего уточнения редакции п.п.13 п.1 ст.19 и приложений 6 и 7 к законопроекту «Ведомственная структура расходов краевого бюджета» в части расходов главного распорядителя средств министерства жилищно-коммунального хозяйства края (код ведомства 510). Анализ вновь представленного проекта ДЦП «Развитие объектов социальной сферы, капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда муниципальных образований г. Норильск и Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район» на 2011 – 2020 годы» выявил грубую (либо намеренно оставленную без изменения) арифметическую ошибку в расчетах, в результате чего итоговые объемы средств краевого бюджета по программным назначениям в 1,4 раза превышают объем запланированных ассигнований, что ставит под угрозу реализацию вновь принятой ДЦП в полном объеме.

С учетом выделения средств на реализацию 4 действующих ДЦП («Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010-2012 годы» - 3 192 544 тыс. руб.; «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Красноярском крае» на 2010-2012 годы» - 552 246 тыс. руб.» «Дом» на 2010-2012 годы» - 860 000 тыс. руб.; «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Красноярском крае» на 2011 – 2013 годы» - 690 000 тыс. руб.) в целом доля «программных» расходов на ЖКХ в 2011

– 2013 годах составит 38,2%, 36,4%, 14,7% соответственно с объемом ассигнований в сумме 7 000 790 тыс. руб.

В числе ассигнований на реализацию указанных программ на 2011-2013 годы предусмотрены бюджетные инвестиции в уставные капиталы государственных предприятий края (ГП КК «Центр развития коммунального комплекса», ГП КК «Центр транспортной логистики») в общей сумме 2 601 026,8 тыс. руб., или 37,2% от объема ассигнований по разделу 0500. При этом 79,7% от объема бюджетных инвестиций в уставные капиталы государственных предприятий края, или 2 073 780,8 тыс. руб., направляются на развитие объектов коммунального комплекса путем непосредственного участия края в решении вопросов местного значения, не относящихся к полномочиям субъекта РФ.

Необходимо отметить, что увеличение бюджетных вливаний в отрасль²⁸ осуществляется одновременно с привлечением внебюджетных источников – оплаты населением надбавок к тарифам на ЖКУ, утверждаемых рядом муниципальных образований края на реализацию инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры²⁹, что соответствует требованиям Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Согласно данным Красноярскстата рост объемов жилищно-коммунальных услуг, оказанных населению, составил: в 2007 году (к предыдущему году) 16,8%, в 2008 году – 11,8%, в 2009 году – 25,6%. Рост тарифов на ЖКУ при этом составил: в 2007 году (декабрь к декабрю 2006 года) 13,3%; в 2008 году – 14,7%, в 2009 году – 17,4%.

Анализ динамики проектируемых **расходов краевого бюджета социальной направленности** как в целом, так и без учета межбюджетных трансфертов в 2011 году и в плановом периоде 2012-2013 годов показал, что расходы снижаются по сравнению с предыдущим годом в номинальном выражении: в 2011 году – на 2 061 245 тыс. руб., или на 2,8%, в 2012 году – на 2 007 827,3 тыс. руб., или на 2,8%, в 2013 году – на 4 717 530,3 тыс. руб., или на 6,9%. В реальном выражении (с учетом прогнозируемого среднегодового уровня инфляции) расходы социальной направленности в 2011 году снижаются на 9,2%, в 2012 году – на 8,1%, в 2013 году – на 11,7%.

Наблюдается сокращение их доли в ВРП с 7,4% в 2010 году до 4,5% в 2013 году при благоприятном варианте развития экономики.

Удельный вес расходов социальной направленности в общем объеме расходов краевого бюджета в 2011 году составляет 57,4% и увеличивается на 6,3% по

²⁸ За последние 5 лет (с 2006 по 2010 год) расходы краевого бюджета на ЖКХ (по разделу 0500) в абсолютном выражении выросли практически в 7 раз (с 460 685,0 тыс. руб. в 2006 году до 3 205 120,1 тыс. руб. в 2010 году).

²⁹ Например: решение Дивногорского городского Совета депутатов Красноярского края от 25.09.2008 № 43-261-ГС «Об утверждении инвестиционной программы «Развитие системы водоснабжения и водоотведения на территории муниципального образования г. Дивногорск» на 2009 - 2011 гг. организации коммунального комплекса ООО «Дивногорский водоканал»; Постановление Красноярского городского Совета депутатов от 11.05.2007 № В-84П «Об утверждении инвестиционной программы ОАО «Енисейская ТГК (ТГК-13)» по развитию объектов, используемых в сфере теплоснабжения города Красноярска, на 2007 - 2012 годы»; Постановление Красноярского городского Совета депутатов от 09.06.2008 № 2-20П «Об утверждении инвестиционной программы ОАО «МРСК Сибири» по развитию объектов, используемых в сфере электроснабжения города Красноярска, на III - IV кварталы 2008 - 2015 годы»; Постановление Красноярского городского Совета депутатов от 11.05.2007 № В-85П «Об утверждении инвестиционной программы ООО «КрасКом» по развитию объектов, используемых в сфере водоснабжения и водоотведения города Красноярска, на 2007 - 2012 годы».

сравнению с утвержденным краевым бюджетом 2010 года. В плановом периоде удельный вес указанных расходов снижается по сравнению с предыдущим годом: в 2012 году на 2,8%, в 2013 году – на 5,5% к 2011 году. Расходы краевого бюджета социальной направленности за три планируемых года сократятся с 25,1 тыс. руб. до 22 тыс. руб. в расчете на душу населения. Анализ расходов краевого бюджета социальной направленности представлен в приложениях 3, 4, 5 к заключению. Одним из основных приоритетов в повышении эффективности работы государственных и муниципальных учреждений является развитие материально-технической базы государственных учреждений за счет более активного привлечения средств из внебюджетных источников, следовательно, государство в определенной степени усиливает бремя содержания бюджетных учреждений за счет налогоплательщиков.

Приоритетным направлением расходов краевого бюджета в структуре расходов краевого бюджета на социально-культурную сферу являются объем расходов по разделу «Социальная политика», удельный вес которых составляет в 2011 году – 36%, в 2012 году – 37,4%, в 2013 году – 38,5%. При этом в 2011 и 2013 годах бюджетные ассигнования на социальную политику снижаются по сравнению с предыдущим годом в номинальном выражении соответственно на 10,5% и 4,1%, в реальном – на 25,7% и 9%. В 2012 году ассигнования в номинальном выражении увеличиваются на 1%, в реальном выражении снижаются на 4,5%.

Снижение объемов бюджетных ассигнований на социальную политику обусловлено завершением в 2010 году мероприятий по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны (в 2010 году направлено 3 081 830,4 тыс. руб.), а также сокращением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В 2011 году увеличивается доля расходов на здравоохранение по сравнению с 2010 годом на 7,1%. Рост расходов обусловлен увеличением страховых взносов на неработающее население на 4 621 993,4 тыс. руб., или на 76,2%.

Несмотря на улучшение динамики расходов краевого бюджета на здравоохранение ограниченность бюджетных средств создает определенные риски с точки зрения использования бюджета как инструмента реализации задачи модернизации системы здравоохранения. Существуют риски, связанные с ростом цен на продовольственные товары и на лекарства, индексация которых в бюджете не запланирована. Данные обстоятельства приведут к снижению расходов на финансовое обеспечение стандартов лечения, и может произойти переориентирование расходов за счет населения края.

Большой проблемой для всех медицинских учреждений является выполнение требований ст. 212 Трудового кодекса РФ в части аттестации рабочих мест по условиям труда. Доплаты за вредные и опасные условия труда осуществляются без учета фактического состояния условий труда по степени вредности. Данные доплаты по определению являются неправомерными расходами. Однако Правительством края не принимаются меры по целевому планированию ассигнований на проведение аттестации рабочих мест.

Доля межбюджетных трансфертов, направляемых бюджетам муниципальных образований края на финансовое обеспечение социальных расходов, бюджету

Красноярского краевого фонда обязательного медицинского страхования, Пенсионному фонду РФ в общем объеме ассигнований социальной направленности увеличивается с 53,8 % в 2010 году до 62% в 2013 году. Вместе с тем существенно снижаются межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований края: в 2011 году на 5,8% в номинальном выражении и на 12% – в реальном; в 2012 году – в номинальном выражении увеличиваются на 0,8%, в реальном выражении снижаются на 4,6%; в 2013 году – уменьшаются соответственно на 6,4% и 11,4%.

В настоящее время обязательным для формирования и исполнения документом является государственное задание, формат которого, помимо прочего, предполагает установление показателей качества услуг.

Как показали проверки в государственном задании утверждаются показатели ожидаемого результата деятельности с точки зрения выполнения им своего предназначения. Но установление показателей качества услуг важно не только для учредителей и для учреждений, прежде всего, должны быть ориентированы на потребителя.

Принято считать, что качество услуг бюджетных учреждений зависит от состояния материально-технической базы, но есть и другие составляющие, которые практически не требуют финансовых вливаний и в то же время положительно влияют на мнение потребителей (удобство режима работы учреждения, простота записи на прием, время ожидания приема у врача, культура обслуживания, возможность получить необходимую информацию, и т.д.). Однако нормативными правовыми актами края не установлены критерии для определения качественных показателей, а также показатели экономичности и эффективности использования ресурсов при выполнении государственного задания

Расходы на **«Физическую культуру и спорт»**, предусмотренные законопроектом составят в 2011 году 2 984 578,6 тыс. руб. (больше сопоставимых ассигнований 2010 года на 810 020,3 тыс. руб. или 37,2%), 2012 году 1 500 645,7 тыс. руб., 2013 году – 1 544 622,5 тыс. руб. При этом колебание объемов расходов в плановом периоде, в основном, обусловлено уменьшением ассигнований на строительство объектов отрасли.

Анализируя же структуру предусмотренных расходов, отмечаем, что из общего их объема в 2011 году на развитие массового сегмента приходится лишь 148 951,8 тыс. руб. или 5%, в то время как на спорт высших достижений предусмотрено 1 174 006,7 тыс. руб. или 39,3%. Аналогичная тенденция прослеживается и в плановом периоде.

Считаем, что такой подход не в полной мере соответствует выполнению задач по развитию физкультуры и спорта и пропаганде здорового образа жизни, в особенности развитию массовой физической культуры как составляющей части здорового образа жизни и развития спорта высших достижений.

Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства

На строительство (реконструкцию) 80 объектов краевой и муниципальной собственности согласно Перечню строек на 2011 год и плановый период 2012 – 2013 годов предусмотрены бюджетные инвестиции в общей сумме 15 316 992,7 тыс. руб. В сравнении с предыдущим периодом бюджетного планирования (2010 – 2012 годы) инвестиции запланированы с уменьшением

объемов ассигнований на 123 479 тыс. руб. (на 0,8%) и уменьшением количества объектов на 23 ед. Из указанного числа объектов 19 расположены в г.Красноярске, в связи с чем на развитие краевого центра планируется направить 8 969 803,3 тыс. руб. или 58,6% от общего объема бюджетных инвестиций на строительство (реконструкцию) объектов Перечня строек. На строительство (реконструкцию) 61 объекта в других муниципальных образованиях края предполагается направить 41,4% от общего объема капитальных вложений.

В 2011 году на 58 объектов строительства (реконструкции) планируется направить 6 401 859,8 тыс. руб., что на 1 370 490 тыс. руб. или на 30% меньше, чем утверждено на 2010 год.

К приоритетам в строительстве отнесены объекты 3-х отраслевых разделов Перечня строек: «Здравоохранения» - 61,3% от общего объема бюджетных инвестиций в сумме 9 388 425,4 тыс. руб. на 13 объектов; «Физической культуры» - 14,4% или в сумме 2 198 868,2 тыс. руб. на 15 объектов; «Образования» - 9,9% или 1 522 188,8 тыс. руб. на 14 объектов. Указанные отраслевые приоритеты являются переходящими, получившими наибольшие объемы ассигнований и в предыдущий период (2010 – 2012 годы), за исключением раздела «Культура», на 5 объектов которого в плановый период предусмотрено 3,3% общего объема ассигнований или 507 510,8 тыс. руб.

Наибольший объем ассигнований Перечня строек в 2011 – 2013 годы (66,6% или 10 201 635,9 тыс. руб.) запланирован на 5 капиталоемких объектов приоритетных отраслей, в том числе: 3 объекта «Здравоохранения» - реконструкция и расширение Красноярского краевого онкологического диспансера в г.Красноярске (3 196 900 тыс. руб. или 20,9% от общего объема бюджетных инвестиций Перечня строек на 2011 – 2013 годы, в том числе на 2011 год – 1 000 000 тыс. руб.); реконструкция ЦРБ в с.Богучаны, Богучанский район (3 092 913,1 тыс. руб. или 20,2%, в том числе на 2011 год – 500 000 тыс. руб.); перинатальный центр в г.Красноярске (2 530 358,9 тыс. руб. или 16,5%, в том числе на 2011 год – 1 229 582 тыс. руб.); 1 объект «Физкультуры и спорта» - ледовый дворец на 2500-3000 зрителей в г.Красноярске (631 094,4 тыс. руб. в 2011 году или 4,1%); 1 объект «Образования» - специальная общеобразовательная школа – интернат (для слепых и слабовидящих детей) в г.Красноярске (750 369,4 тыс. руб. или 4,9%, в том числе в 2011 году – 265 560 тыс. руб.).

Из 80 объектов Перечня строек вид инвестирования (строительство, реконструкция), указывающий на целевое направление средств, обозначен только у 59 объектов. У 2 объектов «Жилищного строительства» неверно указаны наименования муниципальных образований Крайнего Севера: «2-квартирный жилой дом в п.Каталык Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района», тогда как поселок называется Катырык; «2-квартирный жилой дом в п. Хетта Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района», вместо п.Хета, что требует соответствующего внесения изменений.

В рамках Перечня строек законопроектом планируется предоставление бюджетных инвестиций краевого бюджета в сумме 9 000 тыс. руб. на строительство пристройки к онкологическому корпусу УП - 288/18 по ул.Маерчака г.Красноярск (объект ФБУ «ГУФСИН по Красноярскому краю»), что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ недопустимо. Иными словами, предоставление бюджетных инвестиций краевого бюджета на строительство объекта государственной собственности РФ, то есть на исполнение расходного

обязательства, связанного с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, повлечет за собой неправомерность расходов краевого бюджета, как нарушающих положения статей 79 и 85 Бюджетного кодекса РФ.

В связи с полным переводом органов внутренних дел с 2012 года на финансирование из федерального бюджета предусмотренные на плановый период инвестиции в сумме 232 796,4 тыс. руб.³⁰ являются инициативными. Кроме того, к инициативным расходам краевого бюджета относятся инвестиции на 2011 год в сумме 160 616,2 тыс. руб.³¹ по объектам, подлежащим финансированию из средств федерального бюджета.

Для сведения: финансирование объектов Перечня строек за 9 месяцев 2010 года составило 38,7%, тогда как за соответствующий период 2009 года – 55,1%. Не осуществлялось финансирование строительства (реконструкции) 23 объектов, из которых 12 объектов раздела «спорт» (или 54,5% от общего числа объектов раздела). По 3-м объектам³², включенным в Перечень строек и объектов на 2010 – 2012 годы при корректировке краевого бюджета от 07.10.2010, за 9 месяцев произведены фактические расходы в сумме 387,1 тыс. руб., что указывает на безрезультатные (неэффективные) расходы краевого бюджета и свидетельствует как о неподготовленности инвестиционных проектов к финансированию, так и о неэффективности принимаемых управленческих решений за 2,5 месяца до окончания года.

Не представляется возможным оценить вклад в развитие строительного комплекса края господдержки реализации крупных инвестиционных проектов, ассигнования на которую предусматриваются статьей 29 законопроекта. Из предусмотренных на 2011-2013 годы 8 409 662,6 тыс. руб. распределено только 4% на 2 инвестпроекта, реализуемых в г. Красноярске. Нераспределенный остаток средств составляет 8 070 012,6 тыс. руб., из которых на 2011 год – 1 300 320 тыс. руб., или 86,7% общего объема. При этом в Пояснительной записке к законопроекту не указано число имеющихся инвестпроектов, подлежащих господдержке в части комплексного освоения новых месторождений полезных ископаемых, развития топливно-энергетического комплекса с внедрением инновационных технологий (КАТЭК), а также развития инновационного производства (г. Железногорск), отнесенных к основным стратегическим приоритетам социально-экономического развития края в 2010-2020 годах Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 05.07.2010 № 1120-р.

Как показывает практика предыдущих лет, наличие в краевом бюджете на начало планируемого периода большого объема нераспределенных бюджетных инвестиций на развитие края формирует «резервный» источник для распределения ассигнований на иные цели в течение года. Так, в первоначальной редакции Закона

³⁰ 5 объектов: реконструкция здания ПТУ под здание ИВС и гараж с автостоянкой УВД в г. Канске (III очередь), комплекс зданий Советского РУВД г. Красноярска, здание РОВД в п. Балахта, реконструкция реабилитационного центра для ГУВД края, реконструкция здания по адресу г. Норильск, ул. Лауреатов, 87 для размещения ОГИБДД и УФМС (7,6%).

³¹ 4 объекта: реконструкция здания ПТУ под здание ИВС и гараж с автостоянкой УВД в г. Канске (III очередь), комплекс зданий Советского РУВД г. Красноярска, реконструкция реабилитационного центра для ГУВД края, реконструкция здания ШПАТ под ОВД в п. Тура, реконструкция здания по адресу г. Норильск, ул. Лауреатов, 87 для размещения ОГИБДД и УФМС (7,6%).

³² Специальный жилой дом для людей преклонного возраста в г. Боготол – 320,7 тыс. руб. срок ввода – 2011 г.; строительство водозабора в п. Стрелка г. Лесосибирск – 12,3 тыс. руб., срок ввода – 2012 г.; физкультурно-спортивный центр со спортивным залом в г. Красноярске - 54,1 тыс. руб., срок ввода – 2012 г.

края «О краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов» нераспределенный остаток бюджетных инвестиций, предусмотренных на 2010 год, составлял 19,9% от общего объема, в редакции от 07.10.2010 – 0,6%, при этом общий объем инвестиций за 9 месяцев 2010 года сократился практически в 2 раза (с 1 231 846 тыс. руб. до 664 314,3 тыс. руб.).

Для сведения: финансирование бюджетных инвестиций в уставный капитал юридических лиц в целях реализации инвестпроектов (приложение 76 к Закону края о краевом бюджете на 2010 год и плановый период 2011 – 2012 годов) за 9 месяцев 2010 года в сумме 118 146,4 тыс. руб. составило 21,1% от плана на 9 месяцев или 11,8% от общего объема распределенных средств.

Межбюджетные трансферты местным бюджетам. Межбюджетные отношения

Общий объем межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований по всем разделам классификации бюджетных расходов на 2011 год планируется в объеме 52 807 493,8 тыс. руб., что на 1,7% (или 894 806,3 тыс. руб.) меньше, чем предусмотрено в краевом бюджете на 2010 год (53 702 300,1 тыс. руб.). Удельный вес межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям края в общей сумме расходов краевого бюджета, по сравнению с 2010 годом (37,8%), вырос на 5,2 процентных пункта и составил 43%.

Количество фондов, образованных в составе краевого бюджета, для регулирования межбюджетных отношений не изменилось, объем средств распределяемых через фонды сократился на 1 854 042 тыс. руб. (или 3,7%) и составил 47 795 686,8 тыс. руб.

тыс. руб.

	2009 год факт	2010 год план	2011 год план	2012 год план	2013 год план
Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям края, всего	53 709 617,2	53 702 300,1	52 807 493,8	51 416 210,3	48 481 413,2
Региональные фонды (всего):	49 056 631,9	49 649 728,8	47 795 686,8	47 435 819,8	44 572 714,7
<i>Удельный вес в объеме средств бюджетам муниципальным образованиям края, %</i>	<i>91,3</i>	<i>92,5</i>	<i>90,5</i>	<i>92,3</i>	<i>92,0</i>
Региональный фонд финансовой поддержки поселений	147 409,6	176 696,7	153 323,6	153 323,6	153 323,6
Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)	10 090 150,5	10 123 998,6	10 115 431,5	10 115 431,5	10 115 431,5
Региональный фонд компенсаций	26 857 048,7	27 554 126,4	27 931 508,6	28 885 934,8	27 814 817,3
<i>Удельный вес в объеме средств бюджетам муниципальным образованиям края, %</i>	<i>50,0</i>	<i>51,3</i>	<i>52,9</i>	<i>56,2</i>	<i>57,4</i>
Региональный фонд софинансирования расходов	11 962 023,1	11 794 907,1	9 595 423,1	8 281 129,9	6 489 142,3
<i>Удельный вес в объеме средств бюджетам муниципальным образованиям края, %</i>	<i>22,3</i>	<i>22,0</i>	<i>18,2</i>	<i>16,1</i>	<i>13,4</i>
Межбюджетные трансферты, распределяемые вне фондов	4 652 985,3	4 052 571,3	5 011 807,0	3 980 390,5	3 908 698,5
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований края	1 767 675,2	2 256 905,6	3 294 953,2	2 494 953,2	2 494 953,2
Дотации за счет средств федерального бюджета бюджетам ЗАТО	1 732 869,0	1 435 017,0	1 433 812,0	1 218 741,0	1 147 049,0
Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности ЗАТО за счет средств федерального бюджета	185 856,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Межбюджетные трансферты на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО и на переселение граждан за счет средств федерального бюджета	619 335,4	277 511,6	250 066,0	250 066,0	250 066,0
Иные межбюджетные трансферты	347 429,7	83 137,1	32 975,8	16 630,3	16 630,3

Как и в предыдущие годы, основная часть средств предусматривается на предоставление субвенций местным бюджетам из регионального фонда компенсаций для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органами местного самоуправления. В 2011 году объем фонда компенсаций, по сравнению с 2010 годом, увеличился на 377 382,2 тыс. руб. (или на 1,4%), количество видов субвенций уменьшится с 48 до 33.

Доля субсидий из регионального фонда софинансирования расходов, предоставляемых бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, сокращается с 18,2% до 13,4%. В 2011 году объем фонда софинансирования расходов, по сравнению с 2010 годом, сократится на 2 199 484 тыс. руб. (или на 18,6%), количество видов субсидий уменьшится с 101 до 39. Необходимо отметить, что в законопроекте отсутствует распределение между муниципальными образованиями 13 субсидий (подпункты 2, 9, 10, 12, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 30, 31 пункта 1 статьи 19 законопроекта).

В соответствии с заявленными подходами формирования межбюджетных отношений объемы регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) края и регионального фонда финансовой поддержки поселений (с учетом субвенций из регионального фонда компенсаций на выполнение отдельных государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципальных районов) остались на уровне 2009 года.

тыс. руб.

Наименование	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Региональный фонд финансовой поддержки поселений	129 939,3	147 409,6	176 696,7	153 323,6	153 323,6	153 323,6
Субвенции на реализацию Закона края от 29.11.2005 № 16-4081 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов края отдельными государственными полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям, входящим в состав муниципального района края»	450 994,3	487 759,3	451 166,9	474 940,8	450 530,2	450 530,2
Итого:	580 933,6	635 168,9	627 863,6	628 264,4	603 853,8	603 853,8
«Отрицательный трансферт»	23 872,7	31 315,3	24 010,2	24 410,6	0,0	0,0
Итого без «отрицательного трансферта»	557 060,9	603 853,6	603 853,4	603 853,8	603 853,8	603 853,8
Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)	5 398 029,8	10 090 150,5	10 123 998,6	10 115 431,5	10 115 431,5	10 115 431,5

В 2011-2013 годах количество муниципальных образований, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) края, сохранится на уровне 2010 года и составит двенадцать муниципальных образований края (при этом г. Назарово и поселок Солнечный станут получателями указанных

дотации, к «донорским» территориям отнесены Емельяновский и Туруханский районы³³).

Необходимо отметить, что два муниципальных образования из «донорских» территорий – город Бородино и Туруханский район являются получателями дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края.

Помимо средств, распределяемых через фонды, образованные в составе краевого бюджета для регулирования межбюджетных отношений, бюджетам муниципальных образований выделяются средства в виде дотаций и иных межбюджетных трансфертов на общую сумму 5 011 807 тыс. руб., в том числе 1 683 878 тыс. руб. – дотации и иные межбюджетные трансферты бюджетам трех закрытых административно-территориальных образований за счет средств федерального бюджета.

В 2011 году местным бюджетам предусмотрено предоставление иных межбюджетных трансфертов из краевого бюджета³⁴, в том числе в форме дотаций в размере 14,3% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из краевого бюджета (за исключением субвенций), что превышает ограничения, установленные статьей 139.1 Бюджетного кодекса РФ (в пределах 10%). Возможность превышать ограничения на объем дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов предусмотрена бюджетным законодательством только до 1 января 2012 года. Необходимо отметить, что указанное ограничение также будет превышено в плановом периоде и составит в 2012 году – 11,9%, в 2013 году – 13%.

Общий объем дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края на 2011 год запланирован в сумме 3 294 953,2 тыс. руб. и плановый период 2012-2013 годов в сумме 2 494 953,2 тыс. руб. ежегодно. Особенностью формирования бюджета на 2011 год является наличие нераспределенной между муниципальными образованиями суммы дотации в размере 800 000 тыс. руб., или 24,7% от общей суммы дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края. Таким образом, общий объем дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края по сравнению с 2010 годом вырос на 1 038 047,6 тыс. руб., или 46%, а к значениям 2009 года на 1 527 278 тыс. руб., или на 86,4%.

Анализ информации, дополнительно предоставленной министерством финансов края, свидетельствует, что объем доходов без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней (далее – собственные доходы) бюджетов муниципальных образований в целом по краю прогнозируется в 2011 году с ростом к объему плановых поступлений 2010 года на 4,7%.

³³ Не получают дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) края: в 2010 году города Ачинск, Бородино, Дивногорск, Красноярск, Назарово, Норильск, Железногорск, Зеленогорск и районы Большеулуйский, Северо-Енисейский, Шарыповский и поселок Солнечный; в 2011-2013 годах города Ачинск, Бородино, Дивногорск, Красноярск, Норильск, Железногорск, Зеленогорск и районы Большеулуйский, Емельяновский, Северо-Енисейский, Туруханский, Шарыповский.

³⁴ Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований края (3 294 953,2 тыс. руб.) и межбюджетные трансферты бюджету города Красноярска на финансовое обеспечение образовательной программы международного бакалавриата (9 252,3 тыс. руб.)

Снижение собственных доходов прогнозируется в 5 муниципальных образованиях, в число которых входят: г. Норильск, Боготольский, Назаровский и Шарыповский районы, п. Кедровый.

Наибольший рост доходов к запланированному уровню 2010 года отмечен по г. Дивногорску, Большеулуйскому и Туруханскому районам, Эвенкийскому муниципальному району.

Считаем необходимым отметить недостаточность информации в материалах, представленных одновременно с законопроектом, о реализации всех учтенных Прогнозом СЭР инвестиционных проектов в разрезе муниципальных образований.

Динамика изменения доходов муниципальных образований в целом по краю приведена в таблице.

	Доходы бюджетов муниципальных образований, тыс. руб.					Изменения доходов, %			
	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год (уточнен. план)	2011 год (прогноз)	2008 год к 2007 году	2009 год к 2008 году	2010 год к 2009 году	2011 год к 2010 году
ДОХОДЫ бюджетов - ИТОГО	82 128 441	87 474 744	89 319 284	90 614 481	91 568 878	106,5	106,9	101,5	101,1
Доходы без безвозмездных поступлений	33 012 591	34 547 680	35 222 724	37 678 991	38 761 384	105,3	112,6	107,0	102,9
Налог на прибыль организаций	11 265 021	10 162 291	4 654 028	10 382 116	10 419 634	90,2	57,6	223,1	100,4
Налог на доходы физических лиц	11 340 278	14 079 840	19 280 266	15 520 520	16 722 643	124,2	157,6	80,5	107,7
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	1 105 623	1 186 192	1 225 497	1 500 775	1 507 991	107,3	104,6	122,5	100,5
Единый сельскохозяйственный налог	12 794	18 930	17 237	20 219	18 133	148	113,8	117,3	89,7
Налог на имущество физических лиц	182 946	219 258	412 991	313 060	84 444	119,8	115,2	75,8	27,0
Земельный налог	1 243 778	1 121 690	1 205 718	1 263 730	1 407 755	90,2	106	104,8	111,4
Государственная пошлина	282 220	328 850	348 177	703 160	975 470	116,5	103,1	202,0	138,7
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам и сборам и иным обязательным платежам	101 650	11 776	22 931	6 118	10 309	11,6	207,9	26,7	168,5
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	2 934 178	3 361 366	3 684 049	3 551 157	3 549 290	114,6	98	96,4	99,9
Платежи при пользовании природными ресурсами	232 997	218 143	284 023	224 441	354 378	93,6	86,1	79,0	157,9
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	81 713	93 874	145 924	629 578	663 015	114,9	108,1	431,4	105,3
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1 360 636	1 034 433	1 000 187	1 264 135	1 071 496	76	139,3	126,4	84,8
Административные платежи и сборы	4 706	3 039	3 452	3 461	2 441	64,6	105,1	100,3	70,5
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	302 954	425 115	429 225	422 619	496 058	140,3	92,9	98,5	117,4
Прочие неналоговые доходы	470 968	325 252	207 555	47 195	3 104	69,1	29,3	22,7	6,6
Доходы бюджетов бюджетной системы российской федерации от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет	10 751	4 772	17 812	6 097		44,4	371	34,2	0,0
Возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет	-119 726	-461 478	-178 286	-259 960		385,4	30,1	145,8	0,0
Безвозмездные поступления	49 115 850	52 927 064	54 096 560	52 935 490	52 807 494	107,8	102,9	97,9	99,8
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	48 802 417	52 714 759	53 709 617	52 322 240	52 807 494	108	102,4	97,4	100,9
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	2 199 102	2 414 338	2 461 938	2 080 570	1 475 223	109,8	104,7	84,5	70,9

Как следует из приведенных данных собственные возможности муниципальных образований края не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала местных бюджетов. В условиях существующего различия в социально-экономическом развитии муниципалитетов основные поступления собственных доходов обеспечиваются городскими округами (70-80%), так как их экономическая деятельность наиболее диверсифицирована.

Долговременные нормативы распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы привели к стабилизации пропорций распределения доходов между уровнями бюджетов. Сведения о распределении доходов по уровням бюджетной системы приведены в таблице.

млн. руб.

	Факт за 2003 год	Уд. вес, %	Факт за 2008 год	Уд. вес, %	Факт за 2009 год	Уд. вес, %	Ожидаемое за 2010 год	Уд. вес, %	Прогноз на 2011 год	Уд. вес, %
Консолидированный бюджет (без безвозмездных поступлений)	39 977	100	119 913	100	107 665	100	133 821	100	134 259	100
в том числе:										
- краевой бюджет (без безвозмездных поступлений)	17 761	44,4	85 154	71,0	72 066,3	66,9	95 529	71,4	95 497	71,1
- бюджеты территорий (без безвозмездных поступлений)	22 2165	55,6	34 759	29,0	35 598,3	33,1	38 292	28,6	38 761	28,9

За период с 2003 года по 2011 год удельный вес краевого бюджета (без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней) в доходах консолидированного бюджета края увеличился на 26,7 процентных пунктов.

Обеспеченность доходами на одного жителя (после выравнивания, без фонда компенсаций), согласно анализу доходов местных бюджетов городских округов и муниципальных районов, на 2011 год неоднозначна и варьируется в тех же пределах что и в предыдущие периоды (от 8,6 тыс. руб. в Березовском районе до 218,7 тыс. руб. по Эвенкийскому муниципальному району), при средней по всем муниципальным образованиям обеспеченности 21,99 тыс. руб.³⁵ (приложение 6 к заключению).

Вариабельность прослеживается и внутри территориальных групп (северные районы, центральная группа районов и т.п.). Структура расходных обязательств в разрезе муниципальных образований приводит к тому, что по ряду территорий при наличии минимальной по группе обеспеченности доходами (без учета безвозмездных поступлений), с учетом выравнивания обеспеченность доходами становится выше, чем в среднем по группе, либо самой высокой (Енисейский, Каратузский, Боготольский, Тюхтетский, Абанский, Саянский, Тасеевский районы). И, наоборот, при наличии высокой обеспеченности доходами, собираемыми с территории муниципального образования, после выравнивания в расчете на одного жителя обеспеченность складывается в минимальном размере (г. Ачинск, Шарыповский, Уярский, Курагинский, Емельяновский районы).

Замечания и предложения к статьям и приложениям законопроекта

Статья 6. Публичные нормативные обязательства Красноярского края

В приложении 1 к Пояснительной записке к законопроекту «Перечень публичных нормативных обязательств краевого бюджета в 2011 году и плановом периоде 2012-2013 году» допущена ошибка: дважды включено обязательство

³⁵ Без учета нераспределенных средств межбюджетных трансфертов.

«компенсационные выплаты родителям (законным представителям - опекунам, приемным родителям), совместно проживающим с детьми в возрасте от 1,5 до 3 лет, которым временно не предоставлено место в дошкольном образовательном учреждении или предоставлено место в группах кратковременного пребывания дошкольных образовательных учреждений» в 2011 году в сумме 1 492 097,3 тыс. руб., ежегодно в 2011-2012 годах (пункты 34.1 и 51.6).

Предлагаем в статье 6 законопроекта цифру «17 270 592,9» заменить на цифру «15 778 495,6», цифру «18 204 137,1» заменить на цифру «16 712 039,8».

Статья 20. Дотации бюджетам муниципальных образований края

В Перечне законов и иных нормативных правовых актов края, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» в раздел необходимых для принятия нормативных правовых актов включено постановление Правительства Красноярского края «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) Красноярского края на поддержку мер по обеспечению сбалансированности консолидированных бюджетов муниципальных районов (городских округов) Красноярского края на 2011 год» (пункт 77), ссылка на который не предусмотрена в законопроекте.

Учитывая, что в общем объеме средств дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований края, предусмотрен нераспределенный резерв в сумме 800 000 тыс. руб., считаем необходимым указать, каким образом будет производиться распределение средств между муниципальными образованиями.

Статья 22. Предоставление бюджетных кредитов

Бюджетные кредиты планируется предоставлять муниципальным образованиям на три цели:

- на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджетов муниципальных образований края,
- на покрытие дефицитов местных бюджетов,
- на осуществление мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций.

При этом в Проекте программы предоставления бюджетных кредитов на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов не предусмотрено предоставление кредитов на осуществление мероприятий, связанных с предотвращением чрезвычайных ситуаций.

Пояснительная записка к законопроекту не позволяет оценить правильность расчетов показателей источников внутреннего финансирования дефицита краевого бюджета: объемы возврата кредитов, предоставленных в 2009 году, превышают фактические данные (на 700 млн. руб. по состоянию на 01.09.2010), в 2011 году не предусмотрены средства по кредитам на кассовый разрыв, отсутствуют данные о сроках погашения кредитов, предоставленных в 2011 году.

Статья 48. Обслуживание счета краевого бюджета

Предлагаем из пункта 4 статьи исключить слова «1 января 2012 года, 1 января 2013 года», «2012, 2013» и слово «годах» заменить «году», так как на 1 января 2012 года, 1 января 2013 года остатки средств краевого бюджета запланированы, исходя из параметров законопроекта, равными нулю. Следовательно, остатки средств краевого бюджета на 1 января 2012 года, 1 января 2013 года в полном объеме не могут направляться на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения краевого бюджета в 2012, 2013 годах.

Приложение 6 к законопроекту «Ведомственная структура расходов краевого бюджета на 2011 год» и приложение 7 к законопроекту «Ведомственная структура расходов краевого бюджета на плановый период 2012-2013 годов»

В приложениях сумма расходов по виду расходов 009 «Фонд компенсаций» ежегодно на 107 685,9 тыс. руб.³⁶ больше, чем предусмотрено статьей 15 «Фонды, образованные в составе расходов краевого бюджета для регулирования межбюджетных отношений» и статьей 18 «Фонд компенсаций».

Выводы

1. Складывающаяся ситуация в мировой экономике, последствия кризисных проявлений, ожидание нового витка кризиса не приносят стабильности в экспортоориентированную экономику региона. Макроэкономические условия, заложенные в Прогнозе СЭР края на предстоящий период, характеризуются постепенным восстановлением темпов экономического роста, достаточно стабильной ценовой конъюнктурой в отношении экспортируемых товаров, постепенным сокращением численности безработных, замедлением темпов инфляции.

Заявленное использование последствий кризиса в рамках модернизации экономики пока не нашло реализации в структуре экономики края. О необходимости реализации системных и последовательных мер, направленных на диверсификацию и развитие доходного потенциала бюджета края, свидетельствует динамика снижения объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета края по отношению к объему ВРП с 13,5% в текущем году до 10,6% по прогнозу на 2013 год.

2. Результативность экономики региона оценивается, в первую очередь, показателем сальдированного финансового результата и темпами роста ВРП. Динамика этих показателей на предстоящий период разнонаправлена – при росте ВРП, сальдо финансового результата согласно Прогнозу СЭР оценено со снижением на предстоящий период к уровню текущего года, что является отражением складывающейся в экономике региона ситуации и не может не сказаться на объеме доходов краевого бюджета. Основные риски в достижении прогнозируемого объема доходов бюджета края в целом связаны с сохранением высокой зависимости экономики края от цен на мировых рынках цветных металлов и топливно-энергетических ресурсов, высокой степенью неопределенности тенденций изменения курса национальной валюты, обеспечением реализации на территории

³⁶ Расходы по КБК (369 1003 5100204 009) Осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий; социальная поддержка безработных граждан.

края крупных инвестиционных проектов, приостановленных в настоящее время, связанных с реализацией инвестиционных планов крупных промышленных групп. Сохранение в структуре экономики региона на предстоящий период сырьевой направленности не способствует диверсификации производства, повышению доли производства продукции с более высоким уровнем добавленной стоимости. Налоговая политика, направленная на поддержку реализации на территории края новых производств, как следует из Прогноза СЭР, приведет к относительно невысоким темпам роста промышленного производства в 2011-2013 годах, ниже чем в среднем по Российской Федерации.

3. Формат Прогноза социально-экономического развития не позволяет отследить все «точки роста», планируемые на территории края. В предоставленных материалах отсутствуют сведения о реализации приоритетных проектов с участием государства, в частности по комплексному развитию Нижнего Приангарья, что на фоне заявленных ранее прогнозировавшихся от них значительных эффектов и более чем существенных объемов оказанной государственной поддержки может свидетельствовать о недостижении поставленных целей и отсутствии реальной отдачи.

4. Развитие малого и среднего бизнеса заявлено как один из важнейших приоритетов социально-экономического развития края. В связи с этим, учитывая незначительные, как правило, размеры средств, направляемых на поддержку малого и среднего бизнеса из краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований края, представляется, что объемы государственной поддержки не смогут оказать существенного стимулирующего влияния на опережающее развитие среднего и малого сегментов предпринимательства, как одной из основ и движущих сил улучшения социально-экономического положения региона.

5. Основные направления бюджетной политики края на предстоящий период не отражают общей цели государства – повышение уровня и качества жизни населения на основе сбалансированной социально-экономической системы инновационного типа. Анализ Прогноза СЭР показывает, что наблюдается сдержанная динамика по основным показателям, характеризующим уровень жизни населения. При этом «роль» населения края в формировании доходов краевого бюджета неуклонно растет, а располагаемые денежные доходы населения прирастают более низкими темпами. Медленная динамика восстановления доходов населения не будет способствовать существенному сокращению численности «бедного» населения. Соответственно комплекс мер, принимаемых в целях решения данной проблемы явно недостаточен, что и находит отражение в структуре расходов населения, где прослеживается увеличение удельного веса обязательных платежей и трат на фоне снижения объема средств, направляемых на накопление и долгосрочные вложения.

Немаловажную роль сыграет рост тарифов на электроэнергию, связанный с введением с 01.01.2011 либерализации цен на электрическую энергию для прочих потребителей, косвенно через потребление товаров и услуг, что не оценено в предоставленных материалах.

В бюджетных проектировках заложен уровень инфляции в размере 106,4% (индекс потребительских цен – декабрь к декабрю предыдущего года), между тем, комплекс влияющих на потребительский рынок факторов может привести к

превышению прогнозируемого уровня инфляции, что не замедлит отразиться на доходах и расходах населения в реальном выражении.

6. На предстоящую трехлетку Президентом Российской Федерации для повышения доходов бюджетной системы поставлена задача улучшения администрирования существующих налогов, с возможностью оптимизации налогообложения в целях стимулирования и расширения предпринимательской деятельности в первую очередь инновационной направленности. Возможности края как субъекта Российской Федерации в достаточной степени ограничены, прежде всего, с точки зрения использования макроэкономических инструментов. Однако определенный потенциал у края имеется.

7. Анализ предусмотренных законопроектом «имущественных» доходов свидетельствует о продолжающемся снижении роли краевой собственности в формировании доходов бюджета в целом, доля в которых вышеуказанных поступлений в 2011-2013 годах составит 0,6%, что является наименьшим показателем за ряд лет (4,4% в 2003 году).

Фактически краевое имущество перестало оказывать влияние на доходы бюджета на фоне снижения к нему интереса со стороны органов государственной власти, несмотря на наличие резервов мобилизации соответствующих доходов и повышения эффективности управления государственным имуществом в виде:

- повышения эффективности администрирования имущественных доходов, в первую очередь, в части учета и взыскания задолженности по платежам в бюджет;
- совершенствования управления хозяйствующими субъектами с участием края на основе эффективной инвестиционной, финансово-кредитной, а также дивидендной политики;
- решения проблемы полноты учетных данных краевой собственности и надлежащего оформления соответствующих прав, в том числе в рамках разграничения государственной собственности на землю, в целях вовлечения имущества в оборот.

8. Детальные расчеты и обоснования по статьям доходов от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности, не представлены. Материалы законопроекта содержат лишь пояснения, что ставит под вопрос реалистичность закладываемых проектировок.

Кроме того, не представляется возможным подтвердить, либо опровергнуть обоснованность ряда показателей в связи с отсутствием прогнозного плана (программы) приватизации краевого имущества на 2011-2013 годы.

9. По состоянию на 22.10.2010 количество хозяйственных обществ (акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), в уставном капитале которых имеется доля края, составляет 40, лишь по 16 из которых законопроектом в 2011-2013 годах предусмотрены поступления дивидендных выплат в краевой бюджет.

Между тем в среднесрочной перспективе предусматривается реализация лишь одного пакета акций, что не в полной мере соответствует политике избавления государства от активов, не задействованных в обеспечении государственных функций и полномочий и не приносящих ощутимых доходов в бюджет. В целях оптимизации структуры краевого имущества и привлечения дополнительных поступлений в бюджет предлагаем рассмотреть возможность

расширения перечня запланированных к приватизации пакетов акций края с учетом целесообразности их нахождения в составе краевой государственной собственности.

10. Несмотря на то, что Красноярский край обладает крупнейшими в России лесосырьевыми ресурсами, объем платежей, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов края составляет всего 6,3 рубля в расчете на 1 гектар земель лесного фонда. При этом значительное влияние на доходную часть краевого бюджета оказывают изменения, вносимые в законодательные акты, а также льготные условия для инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов. Удельный вес платежей за природопользование в 2010 году в общих доходах краевого бюджета увеличивается незначительно с 4,9% в 2010 году до 5,1% в 2011 году. Увеличение объема платежей, в основном, прогнозируется за счет налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами (преимущественно за счет увеличения объемов добычи золота), которые имеют стабильную тенденцию к росту на протяжении пяти предыдущих лет.

11. Учитывая вероятностный характер основных доходных источников краевого бюджета в условиях нестабильности экономики, и, как следствие, плохую прогнозируемость макроэкономических параметров и бюджетных показателей, значительное изменение налогового (федерального и регионального) законодательства, особое внимание следует уделять точности определения допустимых рисков исполнения расходных обязательств края. Продление льготных экспортных пошлин для месторождений Восточной Сибири (Ванкорское месторождение) на четыре месяца позволит дополнительно получить в бюджет 2 млрд. руб. по налогу на прибыль организаций.

12. Дефицит краевого бюджета в 2011 году составит 18 017 705,8 тыс. руб., что соответствует максимально возможной величине, предусмотренной бюджетным законодательством. В плановом периоде за счет ожидаемого роста налоговых и неналоговых доходов планируется сокращение дефицита бюджета до 15 218 678,6 тыс. руб. в 2012 году и 5 014 058,2 тыс. руб. в 2013 году.

Основным источником финансирования дефицита краевого бюджета является выпуск облигаций края, который за 3 года составит 45 848 000 тыс. руб., при этом более трети вновь привлекаемых средств предусматривается направить на погашение имеющейся задолженности с целью рефинансирования займов, осуществленных ранее.

В связи с увеличением государственных внутренних заимствований прогнозируется рост государственного внутреннего долга края за три года более чем в 3 раза: с 18 722 205,6 тыс. руб. на 1 января 2011 года, до 57 339 473,8 тыс. руб. на 1 января 2014 года, что составит половину от прогнозируемого объема доходов краевого бюджета.

Взросшие объемы заимствований в плановом периоде влекут значительный рост расходов на обслуживание государственного долга и увеличивают нагрузку на краевой бюджет. Всего за 2011-2013 годы расходы на обслуживание долга составят 8 735 780,8 тыс. руб. Кроме того, расходы краевого бюджета на оплату услуг профессиональных участников рынка ценных бумаг запланированы на три года в сумме 687 720 тыс. руб. Так как погашение государственных облигаций края, выпуск которых предусмотрен законопроектом, в полном объеме будет

осуществлено только к 01 января 2019 года, расходы на обслуживание государственного долга в периоде, выходящем за плановый период 2012-2013 годов, составят 7,5 млрд. руб.

Таким образом, усиливаются риски для обеспечения сбалансированности краевого бюджета следующих бюджетных циклов в результате наращивания заимствований.

13. В условиях дефицита краевого бюджета повышается актуальность системы мер, связанных с повышением эффективности бюджетных расходов и бюджетной дисциплины. Вместе с тем законопроект не в полной мере отвечает принципам эффективности и адресности бюджетных средств. Как и в предыдущие годы формирование расходов бюджета сопровождается значительными суммами нераспределенных средств, зарезервированных на главных распорядителях бюджетных средств. Продолжается практика рассмотрения проекта закона края о краевом бюджете в условиях несоблюдения положений статей 65 и 85 Бюджетного кодекса РФ, когда не все расходы подтверждены своевременно принятыми нормативными правовыми актами, предусматривающими расходные обязательства края, что отрицательно влияет на качество бюджетного планирования и затрудняет анализ и оценку обоснованности, правомерности, достоверности, корректности параметров краевого бюджета.

14. На фоне уменьшения общей суммы бюджетных расходов, по сравнению с 2010 годом, предусматривается незначительный рост текущих расходов бюджета и сокращение расходов капитального характера. Увеличение расходов, в том числе связано с индексацией заработной платы работников организаций бюджетной сферы на 6,5% с 1 июня 2011 года; увеличением размера страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 26,2% до 34,2% с 1 января 2011 года. Обращаем внимание на преждевременное применение заниженной индексации тарифов на коммунальные услуги, не подтвержденной экономически обоснованными тарифами и влиянием изменений тарифной политики.

15. Приоритетным направлением расходов краевого бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов являются расходы социальной направленности, которые в 2011 году увеличиваются на 6,3% по сравнению с утвержденным краевым бюджетом 2010 года и составляют 57,4%. Однако доля указанных расходов снижается по сравнению с предыдущим годом в номинальном выражении: в 2011 и 2012 годах – на 2,8%, в 2013 году – на 6,9%. В реальном выражении (с учетом прогнозируемого среднегодового уровня инфляции) расходы социальной направленности в 2011 году снижаются на 9,2%, в 2012 году – на 8,1%, в 2013 году – на 11,7%. Расходы краевого бюджета социальной направленности за три планируемых года сократятся с 25,1 тыс. руб. до 22 тыс. руб. в расчете на душу населения. Наблюдается сокращение их доли в ВРП с 7,4% в 2010 году до 4,5% в 2013 году (при благоприятном варианте развития экономики).

16. Расходы на социальную политику и здравоохранение являются приоритетными, вместе с тем индексация социальных выплат на уровень инфляции не запланирована, существуют риски финансового обеспечения стандартов лечения в рамках программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению края, связанные с ростом цен на продовольственные товары и на лекарства, индексировать которые не планируется.

17. Правительством края не принимаются меры по целевому планированию ассигнований на выполнение требований ст. 212 Трудового кодекса РФ в части аттестации рабочих мест бюджетных учреждений по условиям труда.

18. Анализ предусмотренных законопроектом ассигнований на физическую культуру и спорт свидетельствует об имеющихся диспропорциях финансирования развития массового спорта и спорта высших достижений, отмечаемых на протяжении ряда лет, что не в полной мере соответствует выполнению задач по развитию физкультуры и спорта и пропаганде здорового образа жизни, в особенности развитию массовой физической культуры как составляющей части здорового образа жизни и развития спорта высших достижений.

19. Предусмотренные законопроектом расходы на дорожное хозяйство фактически не только не в состоянии обеспечить переход от поддержания транспортной системы края к ее качественному развитию, но и ставят под вопрос обеспечение сохранности краевой дорожной сети.

В связи с этим ограниченность имеющихся ресурсов является одним из факторов необходимости существенного повышения эффективности использования бюджетных средств в отрасли, традиционно привлекающей особое внимание общества. Так, по оценкам экспертов, на данный момент средняя стоимость строительства дорог в России выше, чем в странах Евросоюза в 2,6 раза, в США – 3 раза, в Китае – 7,3 раза.

20. Анализ распределения ассигнований на жилищно-коммунальную сферу подтверждает основные положения бюджетной политики края. Доля бюджетных назначений на «Жилищно-коммунальное хозяйство» в общем объеме расходов краевого бюджета существенно выше, чем в предыдущий период бюджетного планирования. Объем бюджетных ассигнований на 6 долгосрочных целевых программ в сфере ЖКХ на 2011-2013 годы составит 7 млрд. руб., из которых 2,1 млрд. руб., или 29,6% планируется направить в форме бюджетных инвестиций в уставный капитал ГП КК «Центр развития коммунального комплекса» путем непосредственного участия края в решении вопросов местного значения по развитию объектов коммунального комплекса (муниципальной собственности), не относящихся к полномочиям субъекта РФ.

При этом увеличение бюджетных вливаний в отрасль осуществляется одновременно с ростом тарифов на ЖКУ и привлечением организациями коммунального комплекса края внебюджетных источников – надбавок к тарифам на коммунальные услуги, обеспечивающих реализацию инвестиционных программ по развитию систем коммунальной инфраструктуры, что соответствует требованиям Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

21. Представленным законопроектом не предусматривается существенного увеличения бюджетных назначений на реализацию программных мероприятий и исполнение публично-нормативных обязательств края в части улучшения жилищных условий граждан, способствующих росту объемов продукции в строительной отрасли края. Доля «жилищного вопроса» в общих расходах краевого бюджета незначительна - 0,9%, что в том числе связано с окончанием срока реализации 3 целевых программ: ДЦП «Обеспечение жильем молодых семей» на 2009-2011 годы, «Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых

специалистов в сельской местности на 2009-2011 годы», ДЦП «Дом» на 2010-2012 годы.

Вместе с тем актуальность решения проблемы по улучшению жилищных условий населения подтверждается данными статистики и свидетельствует о необходимости принятия в данной сфере более «амбициозных» управленческих решений.

22. По-прежнему не устранены Правительством края «системные» недостатки в планировании бюджетных инвестиций, сопровождающиеся несоблюдением требований нормативных правовых актов, в том числе Бюджетного кодекса РФ, что повлечет неправомерность расходов краевого бюджета за три года в общей сумме 9,5 млрд. руб.

В пояснительной записке к законопроекту не отражена информация о результатах проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств и достоверности сметной стоимости инвестиционного проекта, что с 01.01.2009 является обязательным в соответствии с требованиями статьи 14 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Практика проверок Счетной палаты края показывает, что отсутствие подготовленности проектов к инвестированию является основным фактором «долгостроев» и роста сметной стоимости строительства, источником формирования большого числа «незавершенки», что отражается на эффективности использования государственных капитальных вложений – основного инструмента развития края. При этом Правительством края не закреплена ответственность за обеспечение своевременного ввода объектов в эксплуатацию и, следовательно, эффективного и результативного использования средств, за участниками инвестиционного процесса.

23. В сравнении с 2010 годом увеличивается нераспределенный остаток бюджетных инвестиций, направляемых на господдержку крупных инвестиционных проектов: из предусмотренных на 2011 – 2013 годы 8,4 млрд. руб. распределено только 4% на 2 инвестпроекта, реализуемых в г. Красноярске. При этом Правительством края не подтверждена готовность к оказанию всесторонней поддержки инвестиционных проектов, имеющих инновационную направленность в сфере высоких технологий, способствующих не только модернизации и увеличению объемов производства передовых предприятий края, но и формирующих технологическое развитие России в целом. Не приведена информация об итогах работы по созданию в крае регионального нанотехнологического центра и взаимодействию с Госкорпорацией «Роснано».

24. Процессы реформирования в системе государственных органов власти края продолжают сопровождаться ростом численности государственных гражданских служащих и количества структурных подразделений в системе органов власти. Так, принятая к финансовому обеспечению по законопроекту предельная штатная численность гражданских служащих края (4 429 ед.) увеличена на 41 ед. по сравнению с аналогичным показателем предыдущего периода, для которого характерно было ее снижение на 31 ед. (рост численности был отмечен по состоянию на 15.10.2010).

25. В материалах, представленных к законопроекту отсутствует информация о влиянии на формирование доходной части бюджета уменьшения расходов краевого бюджета в связи с переводом с 2012 года финансового обеспечения милиции общественной безопасности за счет средств федерального бюджета.

26. Инициативные расходы на органы внутренних дел в краевом бюджете на 2011 год составят 1 400 221,1 тыс. руб. (содержание численности (в пределах лимита на милицию общественной безопасности), входящей в подразделения милиции, подлежащие в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами финансированию из средств федерального бюджета, и обеспечением деятельности указанных подразделений; приобретение служебных жилых помещений, предназначенных для проживания сотрудников подразделений милиции общественной безопасности в период прохождения службы, передаваемых в федеральную собственность; предоставление субсидии бюджету города Норильска на ежемесячные выплаты оклада по воинскому (специальному) званию сотрудникам Таймырского линейного отдела внутренних дел Сибирского управления внутренних дел на транспорте, уволенным со службы в связи с сокращением штата; бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства).

27. В крае остаются неприкрытыми подразделениями пожарной охраны свыше 60% сельских населенных пунктов края. Оснащенность КГБУ «Противопожарная охрана Красноярского края» материально-техническими средствами составляет 56,6% от норматива, из них автотранспортом без учета автомобилей с истекшим сроком эксплуатации – 18,8%. Закупки пожарных автомобилей для подразделений учреждения не осуществлялись в последние 2 года и не предусмотрены на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов. Не определена перспектива развития КГБУ «Противопожарная охрана Красноярского края» и не принята Концепция обеспечения пожарной безопасности Красноярского края.

28. Государственная поддержка агропромышленного производства по-прежнему содержит набор мер временного характера, не ориентированных на решение поставленных задач. Так, при отсутствии результата утрачен интерес к модернизации отрасли, включая животноводство. Цель повышения конкурентоспособности продукции и продвижения ее на рынке не подкреплена реальными мерами (например, озвученные ранее задачи по созданию убойных площадок, оптово-розничного рынка и логистики).

На 2011-2012 годы сохраняется инертный механизм распределения средств, исходя из сложившейся динамики производства, с 2013 года направления государственной поддержки не обозначены.

Необходимо отметить отсутствие кардинальных мер для создания конкурентоспособности продукции сельскохозяйственных товаропроизводителей при ожидаемом вступлении в ВТО.

29. В целом по природноресурсному блоку отмечается ежегодное снижение планируемых расходов, тогда как удельный вес налогов, сборов и иных платежей за пользование природными ресурсами в общем объеме доходов краевого бюджета ежегодно увеличивается. Расходы на мероприятия в сфере природопользования и экологии не в полной мере отвечают объемам хозяйственного освоения природных ресурсов и доходам, полученным от их использования.

30. Структура финансирования расходов по природоохранному комплексу не является оптимальной. Законопроектом не предусматриваются расходы в необходимых объемах на усиление функций государственного лесного контроля, в условиях недостаточного материально-технического обеспечения для выполнения переданных полномочий по организации и осуществлению государственного лесного контроля и надзора. Основная доля финансирования краевых государственных бюджетных учреждений в сфере природоохранной деятельности направляется на оплату труда и начисления. Средства на капитальные вложения практически не выделяются при том, что общий процент износа основных фондов составляет свыше 70%.

31. В материалах к законопроекту отсутствуют сведения об итогах и перспективах реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, что не позволяет в полной мере дать оценку эффективности использования лесных ресурсов края.

32. В законопроекте не предусмотрены средства на завершение строительства объектов питьевого водоснабжения, начатого в 2007 году в муниципальных образованиях края, находящихся в зоне наблюдения ФГУП «Горно-химический комбинат». Вновь принятая ДЦП «Модернизация, реконструкция и капитальный ремонт объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Красноярского края» на 2010-2012 годы не содержит в качестве цели завершения начатых объектов, что не позволит обеспечить экологическую безопасность населения края, эффективность и результативность, произведенных ранее расходов краевого бюджета, а также свидетельствует об отсутствии преемственности управленческих решений, принимаемых органами исполнительной власти края.

33. Ежегодно увеличиваются инициативные расходы краевого бюджета на выполнение мероприятий в области лесных отношений, а также мероприятий в области регулирования и использования животного мира, которые должны осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета. На период 2011-2013 годов из краевого бюджета на обеспечение переданных полномочий в области лесных отношений планируются расходы в объеме 89 102 тыс. руб., в области регулирования и использования животного мира - 9 014 тыс. руб.

34. Общий объем межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований по всем разделам классификации бюджетных расходов на 2011 год остается достаточно стабильным. Объем дотаций, предоставляемый бюджетам муниципальных образований на выравнивание бюджетной обеспеченности, второй год подряд не индексируется, вместе с тем существенно увеличиваются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

35. Сложившаяся доходная база бюджетов большинства муниципальных образований не в полной мере соответствует потребностям местного самоуправления для решения вопросов местного значения, осуществления капитальных вложений в развитие и модернизацию объектов образования, здравоохранения, других объектов социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. Учитывая существующий уровень зависимости бюджетов от объемов межбюджетных трансфертов (58-59%) актуализируется задача комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Проблема может решаться, по всей видимости, только в рамках реализации территориального аспекта региональной программы социально-экономического развития, подразумевающего создание единого, эффективно функционирующего экономического пространства за счет максимального использования преимуществ всех муниципальных образований региона. В рамках диверсификации структуры экономики региона, искоренения депрессивных территорий требуется стимулирование муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала, уточнение принятых муниципальных программ социально-экономического развития.

Полагаем, что проект закона края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» может быть рассмотрен на сессии Законодательного Собрания края с учетом замечаний и предложений, изложенных Счетной палатой края в настоящем заключении.

В целях оптимизации бюджетных расходов и сокращения дефицита бюджета предлагаем исключить из краевого бюджета инициативные расходы, подлежащие финансированию из средств федерального бюджета, а также неправомерные расходы, включенные в законопроект с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ.

Заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты края (протокол от 13.11.2010 № 15).

Председатель
Счетной палаты края

И. А. Ланчинский