



## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

### Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия

12 июля 2016 года

**Наименование экспертно-аналитического мероприятия:** «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы бюджета Республики Карелия».

**Основание проведения мероприятия:** пункт 1.16 плана работы Контрольно-счетной палаты Республики Карелия (далее – Контрольно-счетная палата) на 2016 год.

**Цель экспертно-аналитического мероприятия:**

Проанализировать проблемы и перспективы формирования доходной базы бюджета Республики Карелия в части налоговых и неналоговых доходов.

**Лица, проводившие экспертно-аналитического мероприятия:**

руководитель мероприятия: А.В. Мелехова – аудитор Контрольно-счетной палаты Республики Карелия.

исполнитель: И.А. Лосева – инспектор Контрольно-счетной палаты Республики Карелия.

**Исследуемый период деятельности:** 2013–2015 годы.

**Сроки проведения мероприятия:** с 29 февраля по 3 июня 2016 года и с 14 июня по 8 июля 2016 года (с интервалами по служебной необходимости).

**Объекты экспертно-аналитического мероприятия:**

Министерство финансов Республики Карелия (далее – Министерство финансов) (по запросам);

Министерство экономического развития и промышленности Республики Карелия (далее – Министерство экономического развития) (по запросам);

Управление Федеральной налоговой службы по Республике Карелия (по запросам);

Министерство по природопользованию и экологии Республики Карелия (далее – Министерство по природопользованию и экологии) (с выходом на объект);

Государственный комитет Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок (далее – Государственный комитет по управлению государственным имуществом) (с выходом на объект).

**Метод проведения экспертно-аналитического мероприятия** – выборочная проверка.

**Перечень приложений к заключению:**

Приложение 1 «Перечень использованных (изученных) нормативных правовых актов, учетных и отчетных документов».

Приложение 2 «Информация об исполнении прогнозных поступлений доходов в бюджет Республики Карелия за 2013-2015 годы (распоряжения Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П, 30.12.2013 № 890р-П, 30.12.2014 № 824р-П)».

Приложение 3 «Информация о недоимке по налоговым доходам (по данным регионального ресурса «Расчеты с бюджетом» Управления Федеральной налоговой службы по Республике Карелия) и задолженности по неналоговым доходам в период с 01.01.2013 по 01.01.2016 в бюджет Республики Карелия.

Приложение 4 «Информация по внесению изменений в утвержденные прогнозные показатели по администрируемым Министерством по природопользованию и экологии Республики Карелия доходам бюджета Республики Карелия за 2013-2015 годы (распоряжения Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П, от 30.12.2013 № 890р-П, от 30.12.2014 № 824р-П)».

Приложение 5 «Информация по исполнению утвержденных прогнозных показателей по администрируемым доходам бюджета Республики Карелия Министерством по природопользованию и экологии Республики Карелия за 2013-2015 годы».

Приложение 6 «Информация по внесению изменений в утвержденные прогнозные показатели по администрируемым Государственным комитетом Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок доходам бюджета Республики Карелия за 2013-2015 годы (распоряжения Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П, от 30.12.2013 № 890р-П, от 30.12.2014 № 824р-П)».

Приложение 7 «Информация по исполнению утвержденных прогнозных показателей по администрируемым доходам бюджета Республики Карелия Государственным комитетом Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок за 2013-2015 годы».

Приложение 8 «Сводная информация о выполнении мероприятий, утвержденных распоряжениями Правительства Республики Карелия от 01.04.2013 № 166р-П и от 06.10.2015 № 620р-П».

При подготовке отчета использованы результаты внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджета Республики Карелия за 2013-2015 годы.

**Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

В ходе проверки, проведенной по информации, предоставленной объектами мероприятий в соответствии с запросами, а также в ходе нахождения на объектах, установлено следующее.

## **1. Анализ законодательных и нормативных правовых актов, распорядительных и иных документов, регулирующих формирование доходной базы бюджета Республики Карелия**

Организация бюджетного процесса в Российской Федерации, его принципы и процедуры регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс).

В Республике Карелия бюджетный процесс регулируется Законом Республики Карелия от 31.12.2009 № 1354-ЗРК «О бюджетном процессе в Республике Карелия» (далее – Закон № 1354-ЗРК).

Статьей 1 Закона № 1354-ЗРК определены участники бюджетного процесса в Республике Карелия:

Глава Республики Карелия;  
Законодательное Собрание Республики Карелия;  
Правительство Республики Карелия;  
Министерство финансов Республики Карелия;  
главные администраторы (администраторы) доходов бюджета Республики Карелия и другие участники бюджетного процесса.

Законодательным Собранием Республики Карелия в соответствии с Бюджетным кодексом, Законом № 1354-ЗРК ежегодно на очередной финансовый год и плановый период принимается Закон о бюджете Республики Карелия, который утверждает, в том числе:

основные характеристики бюджета (в том числе прогнозируемый общий объем доходов бюджета Республики Карелия, дефицит бюджета Республики Карелия);  
нормативы распределения доходов между бюджетом Республики Карелия и бюджетами муниципальных образований;  
перечень главных администраторов доходов бюджета Республики Карелия, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета Республики Карелия;  
особенности администрирования доходов бюджета Республики Карелия.

В соответствии с принимаемыми законами о бюджете Республики Карелия ежегодно распоряжениями Правительства Республики Карелия за главными администраторами доходов бюджета Республики Карелия закрепляются прогнозируемые поступления доходов в бюджет Республики Карелия.

В соответствии с пунктом 4 статьи 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса бюджетные полномочия главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, осуществляются в порядке, установленном высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Республики Карелия от 09.09.2008 № 188-П утвержден Порядок осуществления бюджетных полномочий главными администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющимися органами государственной власти Республики Карелия, органом управления Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Республики Карелия и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями.

Указанный порядок содержит полномочия, установленные статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса.

В целях увеличения доходов бюджета Республики Карелия:

распоряжением Правительства Республики Карелия от 01.04.2013 № 166р-П утвержден План мероприятий по увеличению доходов консолидированного бюджета Республики Карелия и повышению эффективности налогового администрирования на 2013-2015 годы (далее – Распоряжение № 166р-П);

распоряжением Правительства Республики Карелия от 06.10.2015 № 620р-П утвержден План мероприятий по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия, а также по сокращению недоимки на 2015-2017 годы (далее – Распоряжение № 620р-П).

Для обеспечения сбалансированности консолидированного бюджета распоряжением Правительства Республики Карелия от 30.12.2013 № 891р-П утвержден План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов бюджета Республики Карелия и совершенствованию долговой политики Республики Карелия на 2013-2016 годы (далее – Распоряжение № 891р-П, План мероприятий по росту доходов).

В целях координации деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия, взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований Республики Карелия по мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия постановлением Правительства Республики Карелия от 24.10.2007 № 157-П образована Комиссия по мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия (далее – Комиссия по мобилизации дополнительных доходов).

В соответствии с Законом Республики Карелия от 26 июня 2004 года № 787-ЗРК «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия», в целях реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года и Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2015 года, а также повышения инвестиционной привлекательности Республики Карелия распоряжением Правительства Республики Карелия от 21.01.2011 № 185р-П утверждены Основные направления инвестиционной политики Правительства Республики Карелия на 2011–2015 годы (далее – Основные направления).

В целях реализации Основных направлений распоряжением Правительства Республики Карелия от 06.06.2014 № 320р-П утверждены мероприятия на 2014–2015 годы.

## **2. Анализ проблем развития доходной базы бюджета Республики Карелия**

### **2.1. Анализ проблем обеспечения сбалансированности бюджета Республики Карелия**

На протяжении последних трех лет Республика Карелия сталкивается с серьезными трудностями при обеспечении сбалансированности бюджета.

В первую очередь, они связаны с резким снижением поступления налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия, обусловленным как введением института консолидации налогоплательщиков, так и ухудшением внешней и внутренней экономической ситуации в стране.

Основной проблемой обеспечения сбалансированности бюджета Республики Карелия в 2013–2015 годах является сокращение налогового потенциала в связи с вступлением в силу с 1 января 2012 года Федерального закона от 16 ноября 2011 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков.

Республика Карелия несет потери налога на прибыль с 2013 года в связи с вступлением крупнейшего налогоплательщика Республики Карелия ОАО «Карельский окатыш» в состав консолидированной группы, созданной ОАО «Северсталь».

Если в 2011–2012 годах Республика Карелия получала 5-6 млрд. рублей налога на прибыль, то в 2015 году поступления по налогу на прибыль составили только 3,1 млрд. рублей, что в 2 раза ниже уровня 2011 года.

В исследуемом периоде произошло замедление темпов роста экономики региона, что существенно повлияло на формирование потребительского рынка и объем налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия.

Таблица 1

Показатели	Единицы измерения	Факт за 2013 год	Факт за 2014 год	Факт за 2015 год
Валовой региональный продукт в основных ценах соответствующих лет	млрд. руб.	176,0	189,2	194,5*
Индекс промышленного производства	в % к предыдущему году	93,3	100,3	99,2
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования	млрд. руб.	30,0	30,8	32,4

\* оценка Министерства экономического развития Республики Карелия, фактическое значение ВРП определяется один раз в год через 1,5 года после отчётного.

По данным Министерства экономического развития, в 2014 году произошло снижение физических объемов выпускаемой продукции в таких видах экономической деятельности, как «металлургическое производство и производство готовых изделий» (на 45,8 процента), «производство пищевых продуктов, включая напитки» (на 3,9 процента), «производство машин и оборудования» (на 1 процент). Неустойчивая динамика отмечалась в сельском хозяйстве и строительстве.

В 2015 году отрицательная динамика физических объемов производства продукции отмечена в таких видах экономической деятельности, как: «производство пищевых продуктов, включая напитки» (97,1 процента), «текстильное и швейное производство» (85,2 процента), «химическое производство» (97,5 процента), «металлургическое производство» (76,2 процента), «производство прочих неметаллических минеральных продуктов» (90,7 процента), «производство электрооборудования» (77,8 процента), «производство транспортных средств и оборудования» (77,6 процента).

Объем инвестиций в основной капитал по итогам 2015 года составил 32,4 млрд. рублей или 90,6 процента в сопоставимых ценах к уровню 2014 года, по итогам

2014 года – 30,8 млрд. рублей или 85,8 процента в сопоставимых ценах к уровню 2013 года.

В связи с увеличением с 1 января 2013 года почти в 2 раза размера фиксированного страхового взноса (с 17 до 32 тыс. рублей) по обязательному пенсионному страхованию для индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования») в Республике Карелия, как и во многих других регионах, отмечено значительное сокращение количества индивидуальных предпринимателей – на 15 процентов в 2013 году.

Значительной проблемой при обеспечении сбалансированности бюджета Республики Карелия является ежегодное увеличение платежей на обязательное медицинское страхование неработающего населения в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования в связи с выполнением требований Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Страховые взносы на неработающее население за период 2012–2015 годов увеличились более чем в 2,7 раза (с 1,7 млрд. рублей в 2012 году до 4,6 млрд. рублей в 2015-2016 годах), их удельный вес в объеме налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия возрос с 10 процентов в 2012 году до 26 процентов в 2015 году.

Объем расходов консолидированного бюджета на оплату труда с начислениями в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года за период 2012–2015 годов увеличился с 12,5 до 14,6 млрд. рублей (на 2,1 млрд. рублей).

Принятие мер по обеспечению обязательств по расселению граждан из аварийного жилого фонда требует участия Республики Карелия в финансировании мероприятий в доле до 44 процентов. Объем переселяемого фонда в 2014–2017 годах по сравнению с ранее реализуемыми программами увеличен более чем в три раза. По данным Министерства финансов дополнительные обязательства составляют более 2 млрд. рублей, реальные возможности финансового обеспечения регионом расходных обязательств не учитываются.

В условиях снижения доходов и роста социальных расходов в Республике Карелия обострились проблемы бюджетного дефицита и государственного долга.

По данным Министерства финансов Российской Федерации в 2014 году Республика Карелия вошла в число десяти регионов, у которых объем государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета, в 2015 году – ситуация сохранилась.

В связи с ростом государственного долга Республики Карелия расходы бюджета на его обслуживание увеличились на 22,2 процента с 0,9 млрд. рублей в 2013 году до 1,1 млрд. рублей в 2015 году (6,3 процента налоговых и неналоговых доходов).

В таблице 2 приведены основные показатели, характеризующие исполнение бюджета Республики Карелия в 2013–2015 годах.

Таблица 2

Наименование показателей	2013 год*	2014 год	2015 год
<b>Общий объем доходов тыс. рублей, в том числе</b>	<b>23 984 242,6</b>	<b>27 750 206,3</b>	<b>28 390 875,3</b>
<i>объем безвозмездных поступлений, тыс. рублей</i>	<i>8 810 479,6</i>	<i>11 793 441,3</i>	<i>10 582 711,7</i>
<i>доходы без учета безвозмездных поступлений, тыс. рублей</i>	<i>15 173 763,0</i>	<i>15 956 764,9</i>	<i>17 808 163,6</i>
<b>Общий объем расходов, тыс. рублей</b>	<b>28 754 420,6</b>	<b>31 039 085,1</b>	<b>31 356 669,4</b>
<b>Дефицит бюджета, тыс. рублей</b>	<b>4 770 178,0</b>	<b>3 288 878,9</b>	<b>2 965 794,1</b>
Дефицит бюджета к объему доходов без учета безвозмездных поступлений, %	31,4	20,6	16,7
<b>Объем государственного долга тыс. рублей, в том числе</b>	<b>13 760 729,3</b>	<b>19 042 727,3</b>	<b>21 295 725,0</b>
<i>по бюджетным кредитам из федерального бюджета, тыс. рублей</i>	<i>3 372 889,3</i>	<i>8 348 077,3</i>	<i>9 025 833,2</i>
Отношение объема государственного долга к объему доходов без учета безвозмездных поступлений, %	90,7	119,3	119,6
Темп роста налоговых и неналоговых доходов бюджета, %	86,4	105,2	111,6
Темп роста расходов, %	98,7	107,9	101,0
Темп роста объема государственного долга, %	129,9	138,4	111,8

\*Период вступления ОАО «Карельский окатыш» в консолидированную группу налогоплательщиков

Проведение в 2015 году мероприятий по оптимизации расходных обязательств (в соответствии с распоряжением № 891р-П) позволило снизить темпы их роста по сравнению с 2014 годом на 6,9 процентных пункта, отмечается более низкий темп роста расходов по сравнению с налоговыми и неналоговыми доходами республиканского бюджета (разница на 10,6 процентных пунктов).

В ходе анализа соотношения темпов роста налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия и темпов роста общего объема государственного долга Республики Карелия установлено, что в 2013–2014 годах наращивание объема государственного долга происходило быстрее роста налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия (разница в темпах роста – 43,5 и 33,2 процентных пунктов соответственно).

На конец 2015 года долговая нагрузка на бюджет Республики Карелия возросла. При этом наметилась положительная тенденция замедления темпа роста государственного долга Республики Карелия, который в 2015 году практически сравнялся с темпом роста налоговых и неналоговых доходов бюджета Республики Карелия (разница в темпах роста – 0,2 процентных пунктов).

Дефицит бюджета Республики Карелия в 2013–2015 годах превысил установленные пунктом 2 статьи 92<sup>1</sup> Бюджетного кодекса ограничения (15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации, без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений). Вместе с тем, норма Бюджетного кодекса, допускающая превышение до 1 января 2017 года ограничений, установленных пунктом 2 статьи 92<sup>1</sup> Бюджетного кодекса, на разницу между полученными и погашенными бюджетными кредитами, соблюдена.

В исследуемом периоде практически не обеспечено финансирование дефицита регионального бюджета за счет такого источника как средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности

Республики Карелия (2014–2015 годы – нулевые значения, 2013 год – 0,03 процента от бюджетного задания).

Задолженность бюджета Республики Карелия перед федеральным бюджетом по выданным бюджетным кредитам за три последних года увеличилась на 5,7 млрд. рублей или в 2,7 раза. При этом предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета не решило проблемы обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджета Республики Карелия.

В 2013-2015 годах бюджет Республики Карелия формировался и исполнялся в условиях высокой зависимости от финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета и решений, принимаемых на федеральном уровне.

## 2.2. Анализ структуры и динамики доходов бюджета Республики Карелия

Исполнение бюджета Республики Карелия (далее – бюджет) за 2013–2015 годы осуществлялось в условиях изменений законодательства федерального и регионального уровней.

Доходную часть бюджета Республики Карелия составляют налоговые и неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Исполнение доходов бюджета Республики Карелия за 2013–2015 годы представлено на диаграмме (тыс. рублей).



За 2013 год общий объем доходов бюджета составил 23 984 242,6 тыс. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы в сумме 15 173 763,0 тыс. рублей или 63,3 процента, безвозмездные поступления – 8 810 479,6 тыс. рублей или 36,7 процента. Исполнение общего объема бюджета обеспечено на уровне 91,7 процента от годового прогноза, по налоговым и неналоговым доходам – 86,7 процента, безвозмездным поступлениям – 101,7 процента.

За 2014 год общий объем доходов бюджета составил 27 750 206,3 тыс. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходы в сумме 15 956 764,9 тыс. рублей или 57,5 процента, безвозмездные поступления – 11 793 441,3 тыс. рублей или

42,5 процента. Исполнение общего объема бюджета обеспечено на уровне 93,2 процента от годового прогноза, по налоговым и неналоговым доходам – 93,5 процента, безвозмездным поступлениям – 92,7 процента.

За 2015 год общий объем доходов в бюджет составил 28 390 875,3 тыс. рублей, в том числе налоговые и неналоговые доходов в сумме 17 808 163,6 тыс. рублей или 62,7 процента, безвозмездные поступления – 10 582 711,7 тыс. рублей или 37,3 процента. Исполнение общего объема бюджета обеспечено на уровне 96,8 процента от годового прогноза, по налоговым и неналоговым доходам – 95,1 процента, безвозмездным поступлениям – 99,9 процента.

Информация об исполнении прогнозных поступлений доходов в бюджет Республики Карелия за 2013-2015 годы (распоряжения Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П, 30.12.2013 № 890р-П, 30.12.2014 № 824р-П) приведена в приложении 2 к Отчету.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в исследуемом периоде вносились изменения в прогнозируемые поступления доходов в бюджет Республики Карелия, а именно, в 2013 году первоначальные назначения корректировались один раз (05.12.2013), в 2014 году – три раза (06.11.2014, 29.12.2014, 30.12.2014), в 2015 году – четыре раза (24.06.2015, 30.07.2015, 25.12.2015, 28.12.2015). Из представленной информации прослеживается, что основная доля изменений приходится на конец отчетного периода, т.е. декабрь месяц.

В ходе анализа данных приложения 2 установлены значительные объемы отклонений прогнозных показателей доходов бюджета Республики Карелия от первоначально утвержденных показателей, прослеживается уменьшение прогнозируемых поступлений налоговых и неналоговых доходов в 2013 и 2014 годах от первоначально утвержденного прогноза и стабильное увеличение прогнозируемых объемов безвозмездных поступлений.

Несмотря на уменьшение в 2015 году размера отклонений прогнозируемых поступлений доходов от фактического исполнения ((-) 928 400,2 тыс. рублей) по сравнению с аналогичным показателем за 2013 год ((-) 2 174 590,3 тыс. рублей) на 57,3 процента, актуальным является повышение качества прогнозирования доходов бюджета Республики Карелия.

Контрольно-счетной палатой в Заключениях на годовые отчеты об исполнении бюджета Республики Карелия за 2013-2015 годы указывалось неоднократное исполнение главными администраторами доходов бюджета Республики Карелия прогнозных показателей по доходам с отклонением более чем на 10 процентов (значение показателя, предусмотренное распоряжением Правительства Республики Карелия от 23.11.2010 № 520р-П), а именно:

в 2013 году по девяти главным администраторам доходов бюджета Республики Карелия исполнение прогнозируемых поступлений составило менее 90,0 процентов, по трем прогнозные показатели по доходам выполнены со значительным превышением (от 118,8 до 693,6 процента);

в 2014 году прогнозируемые показатели не исполнены более чем на 10 процентов по семи главным администраторам доходов бюджета Республики Карелия, по двум прогнозные показатели по доходам выполнены с превышением более чем на 10 процентов (от 135,0 до 156,7 процента);

в 2015 году по шести главным администраторам доходов бюджета Республики Карелия прогнозные показатели по доходам выполнены с превышением более чем на

10 процентов за счет поступления доходов, не учтенных в прогнозируемых показателях по администрируемым источникам доходов на 2015 год (от 123,5 процента до превышения прогнозных показателей более чем в 62 раза).

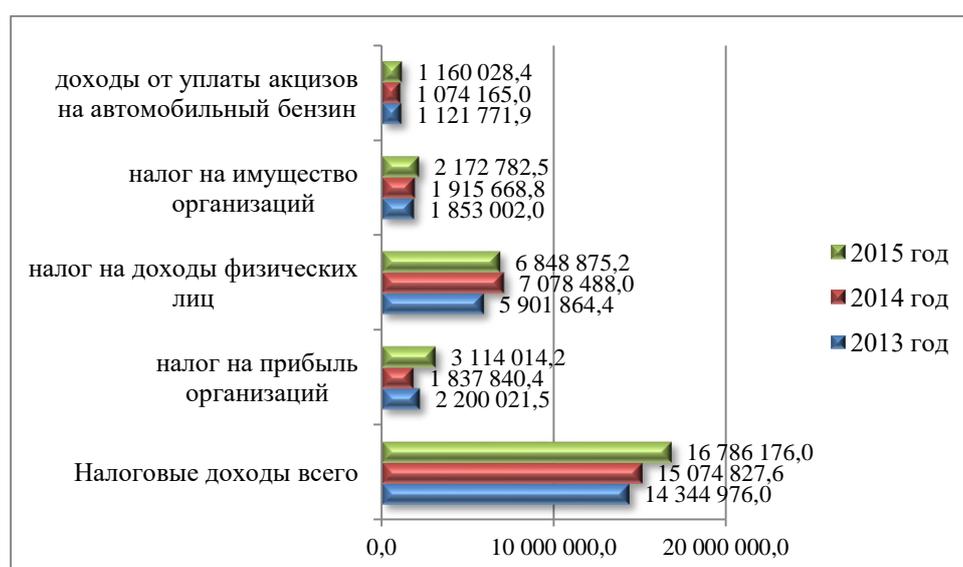
Динамика и структура доходов, фактически поступивших за период 2013–2015 годы, представлена в таблице 3.

Таблица 3

Показатели	Исполнено в 2013 году, тыс. рублей	Удельный вес, %	Исполнено в 2014 году, тыс. рублей	Удельный вес, %	Исполнено в 2015 году, тыс. рублей	Удельный вес, %
<b>Всего доходов, в том числе</b>	23 984 242,6	100,0	27 750 206,2	100,0	28 390 875,3	100,0
<b>Налоговые и неналоговые доходы:</b>	15 173 763,0	63,3	15 956 764,9	57,5	17 808 163,6	62,7
налоговые доходы	14 344 976,0	59,8	15 074 827,6	54,3	16 786 176,0	59,1
неналоговые доходы	828 788,0	3,5	881 937,3	3,2	1 021 987,6	3,6
<b>Безвозмездные поступления:</b>	8 810 479,6	36,7	11 793 441,3	42,5	10 582 711,7	37,3
безвозмездные поступления из бюджетов других уровней	8 380 983,3	34,9	11 589 822,1	41,8	9 618 323,5	33,9

Анализ данных показал рост поступлений по налоговым и неналоговым доходам в 2015 году по сравнению с данными 2013 и 2014 годов в размере 2 634 400,6 тыс. рублей и 1 851 398,7 тыс. рублей соответственно. Однако в структуре доходов доля налоговых и неналоговых поступлений в общем объеме доходов с 2013 года сокращается. Доля собираемых и зачисляемых в бюджет Республики Карелия налоговых и неналоговых доходов по сравнению с 2013 годом (63,3 процента) в 2014 году уменьшились до 57,5 процента, в 2015 году до 62,7 процента. Снижение произошло за счет сокращения доли поступлений по налоговым доходам, где основным источником является налог на доходы физических лиц.

Поступление по налоговым доходам бюджета Республики Карелия за 2013–2015 годы представлено на диаграмме (тыс. рублей).



Структура налоговых доходов бюджета в исследуемом периоде не претерпела существенных изменений. Основной удельный вес в налоговых доходах занимает налог на доходы физических лиц (в 2013 году - 41,2 процента, в 2014 году – 47,0 процента, в 2015 году – 40,8 процента), налог на прибыль организаций (в 2013 – 15,2 процента, в 2014 году – 12,2 процента, в 2015 году – 18,6 процента), налог на имущество организаций (в 2013 году – 12,9 процента, в 2014 году – 12,7 процента, в 2015 году – 12,9 процента) и доходы от уплаты акцизов на автомобильный бензин (в 2013 году – 7,8 процента, в 2014 году – 7,1 процента, в 2015 году – 6,9 процента).

Динамика объема налоговых поступлений имеет тенденцию к увеличению, так поступления в 2014 году превышают показатели 2013 года на 729 851,6 тыс. рублей или на 5,1 процента, 2015 года – на 2 441 200,0 тыс. рублей или на 17,0 процента.

Прогнозные показатели по налогу на доходы физических лиц на протяжении 2013–2015 годов не исполнялись, так в 2013 году исполнение составило 96,4 процента, 2014 году – 90,8 процента, 2015 году – 87,2 процента. Фактическое поступление налога на доходы физических лиц в бюджет Республики Карелия в 2015 году снизилось к уровню 2014 года на 3,0 процента. Основными причинами снижения поступлений является сокращение среднесписочной численности работников (на 4 процента) и замедление темпов роста заработной платы (на 1,5 процентных пункта) относительно уровня 2014 года.

Кроме того, на исполнение прогноза данного налога повлияло и увеличение сумм возвратов из бюджета по имущественным и социальным вычетам, которые, по информации Управления Федеральной налоговой службы по Республике Карелия, составили более 1 млрд. рублей и возросли по сравнению с 2014 годом в 1,3 раза.

Снижение поступлений налога на доходы физических лиц в 2015 году произошло за счет организаций реального сектора экономики – предприятий по добыче полезных ископаемых (87 процентов к уровню 2014 года), строительства (82 процента к уровню 2014 года), лесного и сельского хозяйства (92 процента к уровню 2014 года), связи (96 процентов к уровню 2014 года) и финансовой деятельности (94 процента к уровню 2014 года).

Налог на прибыль организаций поступил в бюджет Республики Карелия в 2015 году в объеме 3 114 014,2 тыс. рублей, что составляет 105,5 процента от прогнозного показателя и 169,4 процента от объема поступлений в 2014 году (1 837 840,4 тыс. рублей).

В 2015 году отмечается рост налогооблагаемой прибыли по большинству отраслей реального сектора экономики, в том числе в обрабатывающих производствах (в 2,9 раза), лесозаготовительной деятельности (в 2,9 раза), энергетике (в 1,3 раза), строительстве (в 1,2 раза), производстве пищевых продуктов, включая напитки (в 1,8 раза).

В исследуемом периоде сложилась положительная динамика поступлений по налогу на имущество организаций. Темп роста поступлений составил в 2014 году – 103,4 процента, в 2015 году – 116,6 процента. Увеличение собираемости налога обусловлено поступлениями авансовых платежей бюджетных организаций, а также дополнительными поступлениями в связи с ростом ставки налога в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи.

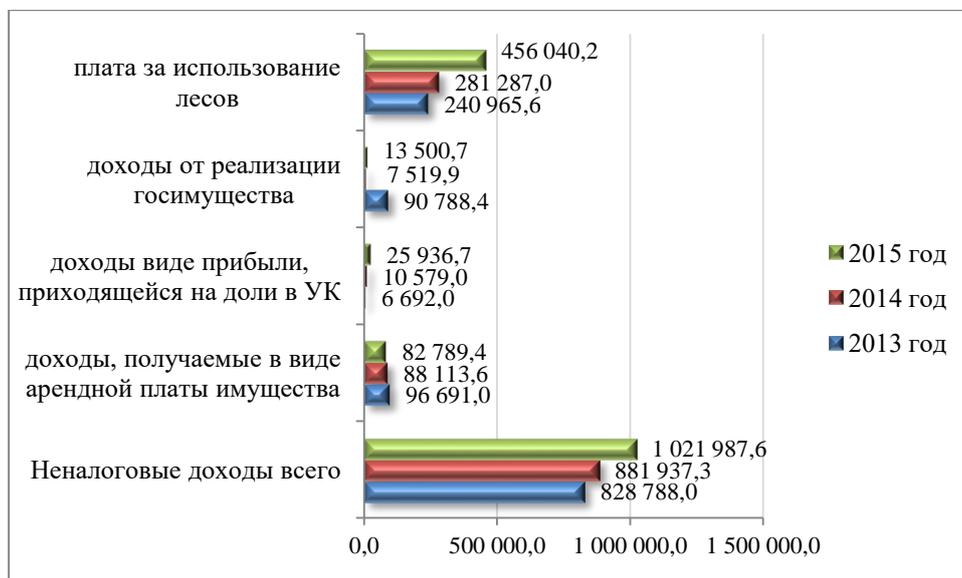
Поступление в бюджет Республики Карелия доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин за 2015 год составило 1 160 028,4 тыс. рублей, что составляет

108,0 процентов к уровню 2014 года и 103,4 процента к уровню 2013 года. Рост поступлений обусловлен увеличением с 1 января 2015 года норматива распределения акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации с 72,0 процентов до 100,0 процентов.

Одной из проблем является сохраняющаяся зависимость бюджета Республики Карелия от крупнейших налогоплательщиков. По данным Министерства финансов доля налоговых доходов по десяти крупнейшим налогоплательщикам Республики Карелия в общем поступлении налоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия составила в 2013 году – 19 процентов, в 2014 году – 19,5 процента, в 2015 году – 21 процент.

Основными отраслями, формирующими налоговые доходы, в исследуемом периоде являются торговля и транспорт – 22 процента общего объема поступлений, менее 7 процентов приходится на один из системообразующих отраслей экономики – горнопромышленный комплекс.

Поступления по неналоговым доходам бюджета Республики Карелия за 2013–2015 годы представлены на диаграмме (тыс. рублей).



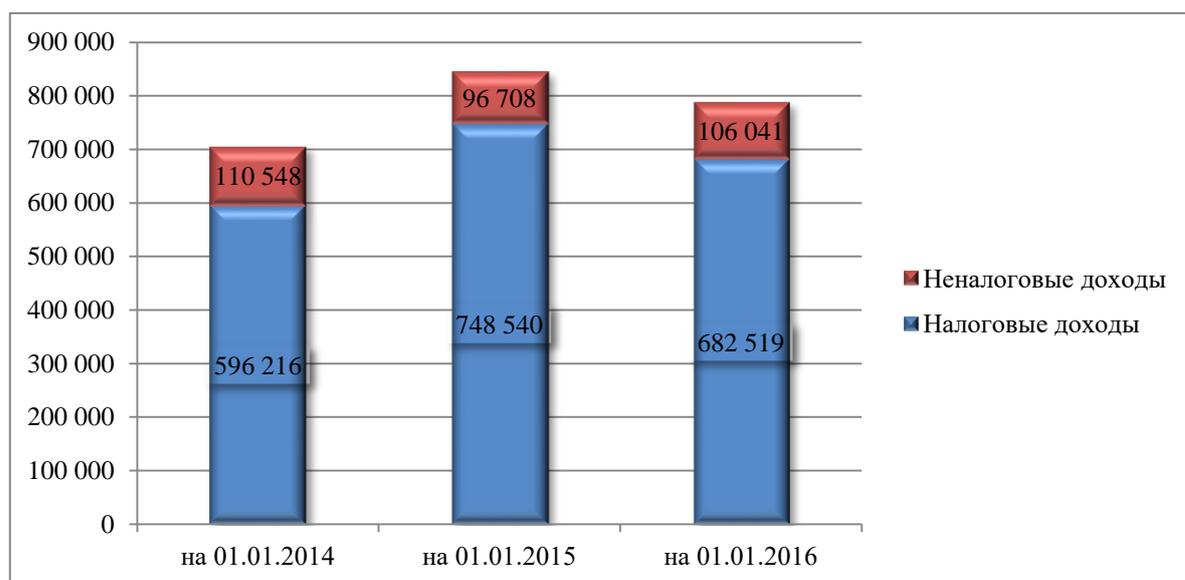
Анализ структуры неналоговых доходов в 2013–2015 годах показал, что основная доля приходится на плату за использование лесов, которая в исследуемом периоде увеличилась с 29,1 процента в 2013 году до 44,6 процента в 2015 году.

Удельный вес доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Республике Карелия с 2013 года по 2015 год увеличилась с 0,8 процента до 2,5 процента. И, наоборот, доли доходов, получаемых в виде арендной платы от использования имущества, находящегося в собственности Республики Карелия и доходов от реализации имущества снизились в 2015 году по сравнению с показателями 2013 года с 11,7 процента до 8,1 процента и с 12,4 процента до 1,3 процента соответственно.

Темп роста общего объема неналоговых поступлений составил в 2014 году – 120,4 процента, в 2015 году – 139,6 процента.

На объем поступлений доходов бюджета Республики Карелия оказывает влияние наличие задолженности (недоимки) по налоговым и неналоговым платежам.

Динамика задолженности (недоимки) по налоговым и неналоговым платежам в бюджет Республики Карелия представлена на диаграмме.



Информация о недоимке по налоговым доходам и задолженности по неналоговым доходам в период с 01.01.2013 по 01.01.2016 в бюджет Республики Карелия представлена в приложении 3 к Отчету.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что недоимка по налоговым доходам в бюджет Республики Карелия в 2014 и 2015 годах по сравнению с данными 2013 года увеличилась на 25,5 процента и 14,5 процента соответственно.

По состоянию на 01.01.2016 недоимка по налоговым доходам в бюджет Республики Карелия составляет 682 519,0 тыс. рублей, большая часть которой приходится на транспортный налог (46,1 процента), налог на имущество организаций (19,6 процента) и налог на прибыль организаций (11,8 процента).

Задолженность по неналоговым доходам на 01.01.2016 составила 106 041,0 тыс. рублей (преимущественно просроченная). Основная доля задолженности приходится на плату за использование лесов (67,9 процента) и доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности (30,9 процента).

Темпы роста (снижения) поступлений доходов в бюджет Республики Карелия и задолженности (недоимки) по налоговым и неналоговым доходам представлены в таблице 4.

Таблица 4

Показатель	2014 год к уровню 2013 года		2015 год к уровню 2014 года	
	Темп роста поступлений, %	Темп роста задолженности (недоимки), %	Темп роста поступлений, %	Темп роста задолженности (недоимки), %
Налоговые доходы	104,4	125,6	111,4	91,2
Неналоговые доходы	106,4	87,5	115,9	106,7
Всего налоговые и неналоговые доходы	105,2	119,6	111,6	93,3

Анализ данных показал, что в 2014 году темпы роста задолженности (недоимки) по налоговым и неналоговым доходам превышали темпы роста поступлений доходов в бюджет Республики Карелия. В 2015 году прослеживается

положительная тенденция снижения темпов роста задолженности (недоимки) относительно показателя по объемам поступлений.

### **2.3. Анализ полноты и своевременности осуществления полномочий главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Республики Карелия (налоговые и неналоговые доходы)**

#### ***Налоговые доходы***

Основным источником поступлений в бюджет Республики Карелия в 2013-2015 годах являлись налоговые доходы.

В соответствии с Положением о Федеральной налоговой службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе», одной из функций Федеральной налоговой службы является осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов.

На необходимость повышения поступлений в бюджет Республики Карелия по налоговым доходам обращено особое внимание в Концепции социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2017 года, утвержденной распоряжением Правительства Республики Карелия от 30.10.2012 № 658р-П (далее – Концепция социально-экономического развития Республики Карелия до 2017 года) и в Бюджетных посланиях Главы Республики Карелия на 2013, 2014, 2015 годы.

В целях реализации мероприятий, утвержденных распоряжениями Правительства Республики Карелия № 166р-П и № 620р-П, Управлением Федеральной налоговой службы по Республике Карелия в 2013-2015 годах проводилась работа, направленная на повышение поступлений налоговых доходов в бюджет Республики Карелия, в том числе:

в целях увеличения поступлений по налогу на доходы физических лиц на постоянной основе проводился оперативный анализ перечисления налога основными налогоплательщиками Республики Карелия. В целях проведения работы по обеспечению уплаты налога на доходы физических лиц налоговыми агентами в 2013–2015 годах проведено 647 (комплексных и тематических) проверок организаций – налоговых агентов по вопросу полноты и своевременности перечисления налога на доходы физических лиц в бюджет, из которых по итогам 499 проверок (77,1 процента) выявлены нарушения и дополнительно начислено налога в объеме 500,1 млн. рублей. Поступило (взыскано) из суммы дополнительно начисленных платежей в доход консолидированного бюджета Республики Карелия 378,0 млн. рублей, из них в бюджет Республики Карелия – 244,1 млн. рублей;

одним из механизмов по увеличению поступлений налога на доходы физических лиц является усиление контрольной работы по выявлению «серых» зарплатных схем. В рамках, созданных в налоговых органах республики и при администрациях местного самоуправления комиссий по легализации «теневого» заработка за проверяемый период проведено 979 заседаний, на которых в 2014–2015 годах рассмотрена деятельность 2 785 плательщиков. Из рассмотренных на комиссиях плательщиков 808 работодателей взяли на себя обязательства повысить

уровень заработной платы. По результатам работы комиссий сумма налога на доходы физических лиц соответствующая сумме легализованной заработной платы оценивается Управлением Федеральной налоговой службы по Республике Карелия в объеме 1,8 млн. рублей в 2013 году, 6,0 млн. рублей – в 2014 году, 10,2 млн. рублей – в 2015 году в расчете на месяц;

в целях обоснованности возврата из бюджета Республики Карелия сумм налога на прибыль в 2013–2015 годы проверено 8 313 деклараций, в которых организациями были заявлены отрицательные перерасчеты. По итогам проверок налоговым органом (направления соответствующих требований) налогоплательщиками представлены уточненные декларации, в которых уменьшена сумма налога (авансовых платежей) относительно первоначально заявленной к возврату в доле бюджета Республики Карелия на 79,9 млн. рублей, а также доначислено платежей в размере 12,0 млн. рублей;

в 2013–2015 годах налоговыми органами Республики Карелия проведено 960 проверок по выявлению налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на налоговый учет. В ходе оперативных мероприятий выявлено 11 юридических лиц, 6 индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельности без постановки на учет в налоговом органе по месту осуществления деятельности и 79 физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без государственной регистрации;

эффективность погашения задолженности (на всех стадиях взыскания) по налогу на имущество организаций, транспортному налогу, по налогу, уплачиваемому по специальным налоговым режимам, составила в 2013 году 67,2 процента, в 2014 году – 60,3 процента, в 2015 году – 60,6 процента.

Вместе с тем, объем недоимки по налоговым платежам на 01.01.2016, как один из показателей оценки качества налогового администрирования, остается достаточно высоким для бюджета Республики Карелия, в связи с чем Контрольно-счетная палата отмечает важность дальнейших усилий по осуществлению претензионно-исковой работы по взысканию задолженности по налоговым доходам регионального бюджета.

### ***Неналоговые доходы***

В Бюджетных посланиях Главы Республики Карелия на 2013, 2014, 2015 годы вопросы администрирования неналоговых доходов бюджета сохраняют актуальность, в связи с чем обращено внимание на необходимость максимально повышать эффективность использования и управления имущественными и природными ресурсами, обеспечить объективную оценку всех региональных активов, ограничить доступ к имущественным и природным ресурсам неэффективных пользователей.

В соответствии с нормами Бюджетного кодекса к неналоговым доходам субъектов Российской Федерации относятся, в том числе:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных;

доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за

исключением движимого имущества бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации;

часть прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет;

плата за негативное воздействие на окружающую среду;

плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений;

плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

разовые платежи за пользование недрами;

регулярные платежи за пользование недрами.

В соответствии с Законами о бюджете Республики Карелия Министерство по природопользованию и экологии и Государственный комитет по управлению государственным имуществом наделены полномочиями главных администраторов по вышеуказанным неналоговым доходам бюджета Республики Карелия.

#### *Министерство по природопользованию и экологии Республики Карелия*

В соответствии с Законами о бюджете Республики Карелия на 2013 и 2014 годы, Приказами Министерства финансов Российской Федерации от 21.12.2012 № 171н<sup>1</sup>, от 01.07.2013 № 65н<sup>2</sup> (далее – Приказ № 65н) Министерством по природопользованию и экологии утверждены приказы от 09.01.2013 «Об администрировании доходов в 2013 году» и от 09.01.2014 «Об администрировании доходов в 2014 году».

Указанными приказами Министерство по природопользованию и экологии в 2013–2014 годах наделено полномочиями администратора доходов по источникам доходов бюджета Республики Карелия и полномочиями по администрированию платы за использование лесов, за пользование недрами, за экологическую экспертизу и охрану окружающей среды.

Кроме того, указанными приказами государственные казенные учреждения, подведомственные Министерству по природопользованию и экологии (далее - лесничества) наделены полномочиями администраторов доходов бюджета Республики Карелия по «доходам от возмещения ущерба при возникновении страховых случаев по обязательному страхованию гражданской ответственности...» и «доходам от возмещения ущерба при возникновении иных страховых случаев...».

Приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 28.04.2015 № 138 принят Порядок администрирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21.12.2012 № 171н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

<sup>2</sup> Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

Федерации в области лесных отношений, доходов, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Вместе с тем, данный нормативный акт применяться не может, поскольку не был опубликован в установленном порядке.

В соответствии с письменными пояснениями Министерства по природопользованию и экологии (исх. № 4247 от 29.04.2016), полученными Контрольно-счетной палатой по результатам проведения внешней проверки бюджетной отчетности за 2015 год, аналогичный порядок Министерства по природопользованию и экологии находится на стадии доработки и согласования и на момент проверки не утвержден.

В соответствии с пунктом 4 приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 06.04.2015 № 97<sup>3</sup> органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, администрируют доходы субъектов Российской Федерации в отношении источников доходов, реализуя полномочия главных администраторов доходов субъектов Российской Федерации, в том числе исполняют полномочия администратора доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с правовыми актами, ими принятыми.

В соответствии с Законом Республики Карелия от 18.12.2014 № 1851-ЗРК и Приказом № 65н Министерством по природопользованию и экологии утвержден приказ от 12.01.2015 «Об администрировании доходов в 2015 году».

Указанный приказ распространяется исключительно на наделение в 2015 году Министерства по природопользованию и экологии (без указания лесничеств) полномочиями администратора доходов по источникам доходов бюджета Республики Карелия и полномочиями по администрированию платы за использование лесов, за пользование недрами, за экологическую экспертизу и охрану окружающей среды.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2015 году лесничествам поручено исполнение части полномочий, в том числе по администрированию доходов бюджета по плате за использование лесов на основании доверенностей. В доверенностях указаны конкретные действия, которые лесничества вправе совершать от имени Министерства по природопользованию и экологии, в том числе взыскание задолженности по платежам за использование лесов, пеней (штрафов) за нарушение сроков оплаты; подписание и направление лицам, использующим леса, расчетов платежей за использование лесов, актов-сверок по платежам за использование лесов; начисление и предъявление арендаторам лесных участков и иным лицам, использующим леса, неустоек за нарушение условий договоров, взыскание неустоек в судебном порядке и другое.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 185 Гражданского кодекса Российской Федерации, доверенность подразумевает уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу или другим лицам для представительства перед третьими лицами. Доверенность не может регламентировать организацию работы, в том числе необходимый контроль по администрированию доходов бюджета, а именно, порядок и сроки предоставления информации для подготовки сведений, для составления и ведения кассового плана, порядок организации ведения бюджетного учета

---

<sup>3</sup> Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 06.04.2015 № 97 «Об администрировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, доходов бюджетов субъектов Российской Федерации».

соответствующих поступлений доходов, порядок и сроки представления отчетности по поступлениям в бюджет.

В 2014–2015 годах в соответствии с пунктом 3 Приказов Федерального агентства лесного хозяйства от 26.12.2013 № 419<sup>4</sup> и от 06.04.2015 № 108<sup>5</sup> органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, утверждают правовые акты, регламентирующие взаимодействие структурных подразделений и подведомственных организаций в части администрирования доходов и взыскания задолженностей по платежам.

Правовой акт, регламентирующий взаимодействие структурных подразделений Министерства и подведомственных казенных учреждений в части администрирования доходов (при подписании и направлении лесничествами расчетов платежей за использование лесов, актов-сверок по платежам за использование лесов и т.п.), Министерством по природопользованию и экологии не утверждался.

В отношении взыскания задолженностей по платежам, приказом Министерства по природопользованию и экологии от 31.01.2012 № 106 «Об организации претензионно-исковой работы» утвержден Порядок ведения претензионно-исковой работы по взысканию платежей за использование лесов и расторжению договоров аренды лесных участков, а также по понуждению к совершению определенных действий, который регламентирует ведение лесничествами претензионно-исковой работы и представление в Министерство соответствующей отчетности (с момента утверждения не актуализировался).

С 2015 года организация работы по администрированию бюджетных платежей осуществляется Министерством по природопользованию и экологии с использованием программного комплекса «АВЕРС: Управление лесным фондом ПРОФ» (далее –программный комплекс).

По итогам внешней проверки бюджетной отчетности Министерства по природопользованию и экологии за 2015 год установлено расхождение данных бухгалтерского учета и данных программного комплекса по задолженности плательщиков на 01.01.2016 на 4 090,58 тыс. рублей, отсутствие результатов годовой инвентаризации дебиторской задолженности по администрируемым доходам, неотражение в бухгалтерском учете кредиторской задолженности перед арендатором по вступившим в законную силу судебным решениям на сумму 5 066,3 тыс. рублей (уменьшение арендных платежей, взыскание задолженности), что свидетельствует о недостаточно эффективном исполнении полномочий, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса.

Приказами Министерства по природопользованию и экологии в 2011 году утверждены методики расчета прогнозных значений администрируемых доходов бюджета Республики Карелия за использование лесов и определения размеров и порядка уплаты платежей за пользование недрами при наступлении определенных

---

<sup>4</sup> Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 26.12.2013 № 419 «Об администрировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, доходов федерального бюджета».

<sup>5</sup> Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 06.04.2015 № 108 «Об администрировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, доходов федерального бюджета».

условий, оговоренных в лицензиях на пользование участками недр местного значения (с момента утверждения не актуализировались).

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ утвержденных прогнозируемых поступлений доходов в бюджет Республики Карелия за 2013–2015 годы, администрируемых Министерством по природопользованию и экологии, в результате которого установлено следующее.

Изменения в предусмотренные распоряжением Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П в прогнозируемые показатели в течение 2013 года не вносились.

В течение 2014 года в прогнозируемые показатели, утвержденные распоряжением Правительства Республики Карелия от 30.12.2013 № 890р-П, изменения вносились 2 раза. В результате сумма отклонения окончательной редакции от первоначальной составила 13 381,7 тыс. рублей или 5,2 процента.

В 2015 году в прогнозируемые показатели, утвержденные распоряжением Правительства Республики Карелия от 30.12.2014 № 824р-П, изменения вносились 3 раза. В результате сумма отклонения окончательной редакции от первоначальной составила 213 505,0 тыс. рублей или 83,6 процента.

Информация по внесению изменений в утвержденные прогнозные показатели по администрируемым Министерством по природопользованию и экологии доходам бюджета Республики Карелия за 2013-2015 годы (распоряжения Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П, от 30.12.2013 № 890р-П, от 30.12.2014 № 824р-П) представлена в приложении 4 к Отчету.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия Министерством по природопользованию и экологии представлены детализированные расчеты прогноза доходных источников, используемых при формировании проектов законов о бюджете Республики Карелия.

Анализ утвержденных прогнозируемых поступлений доходов в бюджет Республики Карелия за 2013–2015 годы, администрируемых Министерством по природопользованию и экологии показал, что, несмотря на наличие детализированных расчетов, формирование проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете Республики Карелия в 2014-2015 годах осуществлялось исходя из сложившейся динамики поступлений.

В ходе анализа поступлений неналоговых доходов в исследуемом периоде, закрепленных за Министерством по природопользованию и экологии, установлено исполнение прогнозных показателей (в 2013 году – 114,7 процента от прогноза, в 2014–2015 годах 109,9 и 103,0 процента соответственно).

Динамика объема поступлений имеет тенденцию к увеличению, так поступления в 2015 году превышают показатели 2013 года на 84,6 процента, показатели 2014 года – на 62,4 процента.

Информация по исполнению утвержденных прогнозных показателей по администрируемым доходам бюджета Республики Карелия Министерством по природопользованию и экологии за 2013-2015 годы представлена в приложении 5 к Отчету.

В 2013-2015 годах основная доля прогнозных показателей и поступлений приходится на плату за использование лесов (прогнозные показатели в среднем 90,2 процента, исполнение – 87,2 процента).

В соответствии с данными таблицы 5 задолженность по плате за использование лесов в проверяемом периоде имеет тенденцию к уменьшению.

Таблица 5 (тыс. рублей)

Наименование дохода	Задолженность на 01.01.2013	Задолженность на 01.01.2014	Задолженность на 01.01.2015		Начислено к уплате с начала года	Поступило за отчетный период		Задолженность на 01.01.2016		
			Всего	в том числе просроченная		Всего	в том числе за отчетный период	Всего	в том числе	
									за прошлые периоды	за отчетный период
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Плата за использование лесов, направляемая в бюджеты субъектов Российской Федерации – всего, в том числе:	93 746,0	91 938,6	73 044,5	73 044,5	447 163,0	433 253,1	418 677,9	71 945,6	58 468,3	13 477,3
Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений.	3 980,0	4 015,5	4 015,5	4 015,5	681,4	682,4	682,4	4 014,5	4 014,5	0,0
Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы.	89 766,0	87 923,1	69 029,0	69 029,0	446 481,6	432 570,7	417 995,5	67 931,1	54 453,8	13 477,3

Согласно представленной информации за три года задолженность по плате за использование лесов уменьшилась на 21 800,4 тыс. рублей или 23,3 процента и по состоянию на 01.01.2016 составила 71 945,6 тыс. рублей, в том числе задолженность, возникшая в 2015 году – 13 477,3 тыс. рублей или 18,7 процента (недополученные доходы).

По данным бюджетной отчетности Министерства по природопользованию и экологии по состоянию на 01.01.2014 списанная задолженность неплатежеспособных дебиторов составляла 4 636,3 тыс. рублей, по состоянию на 01.01.2015 – 15 971,9 тыс. рублей, по состоянию на 01.01.2016 – 19 536,0 тыс. рублей.

Как видно из приведенных цифр, нереальная к взысканию дебиторская задолженность имеет тенденцию к увеличению (более чем в 4 раза за исследуемый период) и представляет собой потери бюджета Республики Карелия.

Распоряжениями № 166р-П № 620р-П в целях повышения эффективности администрирования неналоговых доходов, утверждено обеспечение органам исполнительной власти Республики Карелия принятия мер по сокращению задолженности, в том числе за счет активизации претензионно-исковой работы.

Министерством по природопользованию и экологии в проверяемый период применялись меры по сокращению задолженности (в том числе в судебном порядке), однако указанных мер недостаточно для урегулирования задолженности, которая относительно поступлений по платежам за использование лесов составила на 1 января 2016 года 21,1 процента (71 945,6 + 19 536,0 / 433 253,1).

*Государственный комитет Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок*

Приоритетными задачами Концепции социально-экономического развития Республики Карелия до 2017 года остаются рациональное использование

государственной собственности и формирование бюджетных неналоговых доходов за счет увеличения доходов от управления государственным имуществом и земельными ресурсами. Предусматривается сокращение объема государственного и муниципального имущества, не используемого для выполнения государственных и муниципальных полномочий и функций, что позволит повысить эффективность управления государственным имуществом.

В целях осуществления полномочий администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации утвержден приказ Государственного комитета по управлению государственным имуществом от 01.04.2014, в соответствии с которым Государственным комитетом по управлению государственным имуществом приняты полномочия администратора доходов бюджета, в том числе начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним и взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов.

Приказами Государственного комитета по управлению государственным имуществом от 24.12.2010 «О порядке выполнения плановых показателей доходной части бюджета Республики Карелия» и от 16.04.2015 «Об обеспечении выполнения плановых показателей доходной части бюджета Республики Карелия», действовавшими в проверяемом периоде, утверждены:

перечень ответственных лиц за проведение работы по администрированию доходов бюджета Республики Карелия;

методика расчета прогнозных значений администрируемых доходов бюджета Республики Карелия и критерии эффективности работы по администрированию доходов бюджета Республики Карелия;

порядок проведения ежемесячного мониторинга исполнения прогнозных показателей и принятия по результатам мониторинга управленческих решений, направленных на выполнение прогнозных показателей по администрируемым доходам бюджета Республики Карелия.

По итогам внешней проверки бюджетной отчетности Государственного комитета по управлению государственным имуществом за 2015 год отмечено отсутствие внутреннего правового акта (порядка, регламента), регулирующего исполнение бюджета Республики Карелия по администрируемым неналоговым доходам, а также неотражение в бюджетном учете сумм начисленных пеней и штрафов (неустоек), что свидетельствует о недостаточно эффективном исполнении полномочий главного администратора (администратора) доходов, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса.

В ходе анализа утвержденных прогнозируемых поступлений доходов в бюджет Республики Карелия за 2013–2015 годы, администрируемых Государственным комитетом по управлению государственным имуществом, установлено следующее.

В предусмотренные распоряжением Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П назначения в течение 2013 года изменения вносились один раз и не затронули общую сумму прогнозных показателей.

В 2014–2015 годы в прогнозируемые показатели, утвержденные распоряжениями Правительства Республики Карелия от 30.12.2013 № 890р-П и 30.12.2014 № 824р-П, изменения вносились 2 раза, при этом общий объем предусмотренных доходов существенно не изменился. Однако в разрезе основной части доходов с учетом последующих корректировок произведены уменьшения

прогнозных показателей, так в 2014 году прогнозные показатели по доходам от продажи земельных участков, находящихся в собственности уменьшены на 92 процента, в 2015 году – по доходам от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности на 33,2 процента.

Анализ утвержденных прогнозируемых поступлений доходов в бюджет Республики Карелия за 2013–2015 годы, администрируемых Государственным комитетом по управлению государственным имуществом, показал, что, несмотря на наличие детализированных расчетов, формирование проектов закона о внесении изменений в закон о бюджете Республики Карелия в 2014-2015 годах осуществлялось исходя из сложившейся динамики поступлений.

Информация по внесению изменений в утвержденные прогнозные показатели по администрируемым Государственным Комитетом по управлению государственным имуществом и организации закупок доходам бюджета Республики Карелия за 2013-2015 годы (распоряжения Правительства Республики Карелия от 28.12.2012 № 830р-П, от 30.12.2013 № 890р-П, от 30.12.2014 № 824р-П) представлена в приложении 6 к Отчету.

В ходе анализа поступлений по администрируемым Государственным комитетом по управлению государственным имуществом доходам бюджета Республики Карелия отмечено неисполнение в исследуемом периоде прогнозных показателей (в 2013 году – 67,2 процента от прогнозных назначений, в 2014 году – 56,7 процента, в 2015 году – 44,8 процента).

Основная доля неисполнения приходится на доходы от реализации иного имущества, находящегося в собственности, в части реализации основных средств (в 2013 году – 55,1 процента от прогнозируемого поступления, в 2014 – 2015 годах – 93,4 и 91,9 процента соответственно).

По информации Государственного комитета по управлению государственным имуществом причинами неисполнения по данному виду дохода:

в 2013 году явилось неутверждение программы приватизации государственного имущества Республики Карелия на 2013-2015 годы;

в 2014 году – невыполнение прогнозного плана приватизации, утвержденного 22.07.2014 Законом Республики Карелия № 1827-ЗРК «О прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества Республики Карелия на 2014 год и на плановый период 2015- 2016 годов»;

в 2015 году – отсутствие спроса на предлагаемые к продаже объекты.

Информация по реализации прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Республики Карелия за 2014-2015 годы (таблица 6) свидетельствует о его неисполнении.

Таблица 6

Период	Предусмотрено прогноznым планом (программой) приватизации (количество объектов)	Фактически реализовано	
		количество объектов государственного имущества	поступило средств (тыс. рублей)
Всего, в том числе	150	8	10 190,7
2014 год	99	1	7 519,9
2015 год	27	7	2 670,8

Динамика объема поступлений относительно данных 2013 года имеет тенденцию к уменьшению, так поступления в 2014 году и 2015 году меньше показателей 2013 года на 40,9 процента.

Снижение объемов поступлений в бюджет Республики Карелия в 2015 году относительно поступлений в 2013 году наблюдается по пяти видам доходов.

Информация по исполнению утвержденных прогнозных показателей по администрируемым доходам бюджета Республики Карелия Государственным комитетом по управлению государственным имуществом закупок за 2013-2015 годы представлена в приложении 7 к Отчету.

В ходе анализа задолженности по платежам в бюджет в проверяемом периоде отмечается стабильная динамика увеличения задолженности (в 2013 году – на 16,1 процента, в 2014 году – на 32,9 процента, в 2015 году – на 51,8 процента).

Динамика задолженности по платежам в бюджет представлена таблице 7.

Таблица 7 (тыс. рублей)

Наименование источников	Задолженность на 01.01.2013	Задолженность на 01.01.2014	Задолженность на 01.01.2015		Начислено к уплате с начала года	Поступило за отчетный период		Задолженность на 01.01.2016	
			всего*	в том числе просроченная задолженность		Всего с начало года	в том числе за текущий период	всего	в том числе просроченная задолженность
<b>Всего,</b>	<b>14 904</b>	<b>17 306</b>	<b>23 000</b>	<b>23 000</b>	<b>137 050</b>	<b>125 146</b>	<b>115 037</b>	<b>34 904</b>	<b>34 904</b>
Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям	35	0	330	330	25 911	25 937	25 607	304	304
Доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в собственности	4 712	6 597	9 401	9 401	26 288	20 338	13 479	15 351	15 351
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти	2 692	2 680	3 320	3 320	25 998	22 764	22 004	6 554	6 554

Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну	7 465	7 771	9 195	9 195	41 299	39 687	38 281	10 807	10 807
Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных унитарных предприятий	0	0	0	0	4 271	2 920	2 920	1 351	1 351
Доходы от реализации иного имущества, находящегося в собственности субъектов, в части реализации основных средств по указанному имуществу	0	258	754	754	13 283	13 500	12 746	537	537

По состоянию на 01.01.2016 задолженность составила 34 904 тыс. рублей, в том числе задолженность, возникшая в 2015 году – 22 013 тыс. рублей (недополученные доходы).

Постановлением Правительства Республики Карелия от 17.04.2007 № 65-П утвержден Порядок признания безнадежной к взысканию и списания задолженности по арендной плате за землю и начисленным пеням, зачисляемым в бюджет Республики Карелия.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено отсутствие разработанного и принятого порядка признания безнадежной к взысканию и списания задолженности по арендной плате за имущество, находящееся в государственной собственности.

По данным бюджетной отчетности Государственного комитета по управлению государственным имуществом за 2013–2015 годы списанная задолженность неплатежеспособных дебиторов составила лишь 0,03 рубля.

Анализируя значительный рост просроченной задолженности по неналоговым доходам, с большой степенью вероятности можно полагать о возникновении нереальной к взысканию задолженности по арендной плате за использование имущества, находящегося в государственной собственности, и необходимости принятия Государственным комитетом по управлению государственным имуществом мер по ее списанию.

#### **2.4. Анализ результативности деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия и Управления Федеральной налоговой службы по Республике Карелия, связанной с формированием доходной базы бюджета Республики Карелия**

В целях увеличения доходов консолидированного бюджета Республики Карелия в 2013-2014 годах во исполнение Распоряжения № 166р-П обеспечивалось выполнение Плана мероприятий по увеличению доходов консолидированного бюджета Республики Карелия и повышению эффективности налогового администрирования на 2013-2015 годы.

По итогам реализации мероприятий сумма дополнительных доходов консолидированного бюджета Республики Карелия оценивается Министерством финансов в размере 1 795,9 млн. рублей или 80,9 процента от ожидаемого результата на 2013-2014 годы.

Указанный результат достигнут, в основном, за счет реализации мероприятий:

по увеличению поступлений по налогу на доходы физических лиц, налогу на прибыль, иным налоговым платежам в сумме 525,0 млн. рублей или 93,8 процента от ожидаемого результата (ответственный исполнитель Управление Федеральной налоговой службы по Республике Карелия);

по увеличению поступлений за счет проведения работы с плательщиками, имеющими задолженность по платежам в бюджет – 403,3 млн. рублей или 164,6 процента от ожидаемого результата (ответственные исполнители, в том числе Министерство финансов, Управление Федеральной налоговой службы по Республике Карелия, Министерство по природопользованию и экологии);

направленных на развитие торговой отрасли, повышение роли предприятий торговли в формировании доходной части бюджета – 120,7 млн. рублей или 95,8 процента (ответственный исполнитель Министерство экономического развития);

по работе с крупнейшими налогоплательщиками Республики Карелия – 78,0 млн. рублей или 169,5 процента от ожидаемого результата (ответственные исполнители, в том числе Министерство экономического развития, Министерство по природопользованию и экологии, Министерство финансов).

В течение 2015 года увеличение доходов консолидированного бюджета Республики Карелия осуществлялось в соответствии с Распоряжениями № 166р-П и № 620р-П.

По данным Министерства финансов исполнение указанных распоряжений в 2015 году обеспечило поступление доходов в консолидированный бюджет Республики Карелия в сумме 998,5 млн. рублей или 116,1 процента от ожидаемой результативности, в том числе за счет реализации мероприятий:

по увеличению поступлений по налогу на доходы физических лиц, налогу на прибыль, иным налоговым платежам в сумме 317,7 млн. рублей или 122,2 процента от ожидаемого результата (ответственный исполнитель Управление Федеральной налоговой службы по Республике Карелия);

по работе с крупнейшими налогоплательщиками Республики Карелия в сумме 242,0 млн. рублей или 161,3 процента от ожидаемого результата (ответственные исполнители, в том числе Министерство экономического развития, Министерство по природопользованию и экологии, Министерство финансов);

по увеличению поступлений за счет проведения работы с плательщиками, имеющими задолженность по платежам в бюджет – 90,0 млн. рублей или 75,0 процентов от ожидаемого результата (ответственные исполнители, в том числе Министерство финансов, Управление Федеральной налоговой службы по Республике Карелия, Министерство по природопользованию и экологии);

по увеличению налогооблагаемой базы за счет реализации инвестиционных проектов на территории Республики Карелия – в консолидированный бюджет 80,0 млн. рублей или 200,0 процентов (ответственный исполнитель Министерство экономического развития).

Сводная информация о выполнении мероприятий, утвержденных распоряжениями Правительства Республики Карелия от 01.04.2013 № 166р-П и от 06.10.2015 № 620р-П, представлена в приложении 8 к Отчету.

Ответственными исполнителями мероприятий по росту доходов, утвержденных Распоряжением № 891р-П, определены Министерство финансов, Министерство экономического развития, Государственный комитет по управлению государственным имуществом.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ отчетов о выполнении Плана мероприятий по росту доходов за проверяемый период, который показал следующее.

Планом мероприятий по росту доходов за Министерством финансов закреплено шесть мероприятий, из которых:

значения целевых показателей выполнены по пяти, в том числе по целевому показателю «удельный вес региональных налоговых льгот в общем поступлении налоговых доходов бюджета Республики Карелия» фактическое значение которого в 2014 и 2015 годах не превысило плановое значение (не более 4,0 процентов) и составило в 2014 году 3,2 процента, в 2015 году – 3,9 процента;

в 2014 – 2015 годах не выполнено значение целевого показателя «объем доходов, поступивших в консолидированный бюджет Республики Карелия в результате работы Комиссии по мобилизации дополнительных доходов». В 2014 году плановый показатель определен со значением 100,0 млн. рублей, фактически поступило 66,7 млн. рублей, в 2015 году показатель определен в размере 105,0 млн. рублей, исполнен в сумме 83,9 млн. рублей.

В проверяемом периоде проведено 35 заседаний Комиссии по мобилизации дополнительных доходов, в том числе в 2013 году – 11 заседаний, 2014 и 2015 годах – по 12 заседаний в год.

За Министерством экономического развития Планом мероприятий по росту доходов целевые значения на 2014 год определены по двум мероприятиям, на 2015 год – по трем мероприятиям, из них:

в 2014 году целевой показатель «количество реализованных положений Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» (далее – Стандарт) перевыполнен на 7 единиц и составил 14 единиц элементов Стандарта (плановое значение 7 единиц элементов Стандарта);

в 2015 году выполнен целевой показатель, определяющий количество реализованных положений Стандарта со значением 15, не выполнен показатель «прирост инвестиций в основной капитал по сравнению с предыдущим годом», фактическое значение которого ниже планируемого значения на 6,5 процента.

Согласно Сводному годовому докладу о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Карелия за 2015 год Министерством экономического развития при плановом значении 3 200 единиц фактически исполнен с показателем 2 726 единиц или 85,2 процента. Таким образом, можно констатировать невыполнение в 2015 году целевого показателя Плана мероприятий по росту доходов на 2015 год «количество созданных новых и модернизированных рабочих мест».

Планом мероприятий по росту доходов Государственному комитету по управлению государственным имуществом:

1) в 2014 году целевые значения определены по четырем мероприятиям, из них выполнены показатели по трем мероприятиям, в том числе:

по показателю «объем задолженности по перечислению прибыли в бюджет Республики Карелия» с планируемым значением «0,0 млн. рублей» (в 2014 году прогнозный план по поступлению доходов от перечисления части прибыли государственных унитарных предприятий выполнен, и составил 5,7 млн. рублей, задолженность отсутствует);

целевое значение показателя «соответствие ставок по сдаваемому в аренду имуществу рыночным ценам» выполнен, однако отмечено, что в случаях передачи в аренду государственного имущества для осуществления социально важных видов деятельности и размещения некоммерческих организаций в соответствии с Положением о порядке передачи имущества, находящегося в государственной собственности Республики Карелия, в аренду и безвозмездное пользование (далее – Положение)<sup>6</sup>, величина арендной платы устанавливается на значительно более низком уровне, не соответствующем рыночной величине арендной платы (Государственным комитетом по управлению государственным имуществом подготовлены предложения по внесению изменений в Положение).

По результатам работы в 2014 году выявлено и внесено в реестр государственного имущества Республики Карелия 8 объектов недвижимого и 104 объекта движимого имущества.

2) В 2015 году значения определены по пяти мероприятиям, из них:

достигнуты три, в том числе показатель «соответствие ставок по сдаваемому в аренду имуществу рыночным ценам» (по результатам подготовленных предложений Государственного комитета по управлению государственным имуществом постановлением Правительства Республики Карелия от 12.08.2015 № 254-П в Положение внесены изменения);

не выполнены целевые значения по показателю «объем задолженности по перечислению части прибыли в бюджет Республики Карелия (начислено к уплате за 2015 год – 4,2 млн. рублей, уплачено – 2,9 млн. рублей, задолженность составила 1,3 млн. рублей по ГУП РК «Мост», в отношении которого введена процедура наблюдения) и «удельный вес акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Республики Карелия, которыми принято решение на выплаты дивидендов...» (при плановом значении 100 процентов исполнение составило 64 процента).

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства Республики Карелия от 22.02.200 № 44-П «Об утверждении Положения о порядке передачи имущества, находящегося в государственной собственности Республики Карелия, в аренду и безвозмездное пользование».

По состоянию на 01.01.2016 выявлено и внесено в базу реестра государственного имущества Республики Карелия 38 объектов недвижимого и 1 890 объектов движимого имущества.

Анализ итогов мероприятий по увеличению доходов консолидированного бюджета Республики Карелия и повышению эффективности налогового администрирования за 2013-2015 годы показал, что наиболее результативными явились меры по увеличению доходной базы бюджета Республики Карелия направленные на сокращение задолженности по платежам в бюджет, легализацию и оптимизацию налоговых баз и проведение мероприятий с крупнейшими налогоплательщиками.

В целом, принимаемые меры значительно не повлияли на доходы Республики Карелия. Доля доходов от указанных мер составила в 2013 году – 2,9 процента, в 2014 году – 4,8 процента, в 2015 году – 4,5 процента доходов консолидированного бюджета Республики Карелия.

## **2.5. Анализ эффективности региональных налоговых льгот**

Согласно концепции социально-экономического развития Республики Карелия до 2017 года одним из условий обеспечения устойчивых темпов экономического роста является формирование налогового климата, основным инструментом формирования которого является установление на территории республики региональных налоговых льгот.

В Бюджетных посланиях Главы Республики Карелия на 2013, 2014, 2015 годы основными приоритетами в области формирования доходов бюджета и налоговой политики при предоставлении налоговых льгот определены стимулирование развития новых производств, в том числе на рынках наукоемкой, высокотехнологичной продукции, улучшение качества инвестиционного климата, повышение предпринимательской активности, совершенствование структуры экономики, повышение ее конкурентоспособности, а также продолжение работы по дальнейшей оптимизации налоговых льгот.

В соответствии со статьей 56 Налогового кодекса Российской Федерации полномочия субъекта Российской Федерации распространяются на региональные налоги (налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес) и на федеральный налог (налог на прибыль организаций, в части налоговой ставки, установленной для зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации).

Ставки налогов, взимаемых в бюджет Республики Карелия с юридических и физических лиц, дополнительные налоговые льготы на территории Республики Карелия, основания, порядок и условия их применения определены Законом Республики Карелия от 30.12.1999 № 384-ЗРК «О налогах (ставка налога) на территории Республики Карелия» (далее – Закон № 384-ЗРК).

В соответствии с Законом № 384-ЗРК на территории Республики Карелия установлено 34 льготных категории налогоплательщиков в 2013 году, 37 – в 2014 году, 39 – 2015 году.

В исследуемом периоде в Закон № 384-ЗРК вносились изменения, которые касались как отмены налоговых льгот в связи с низкой бюджетной эффективностью (с 2014 года отменена налоговая льгота по налогу на прибыль для организаций, занимающихся строительством и ремонтом судов), так и снижением ставок в целях

стимулирования (с 2015 года снижена ставка налога на имущество организаций для организаций, занимающихся производством ядерных реакторов и их составных частей).

В соответствии со статьей 21.1. Закона № 384-ЗРК налоговые льготы подлежат обязательной оценке на предмет их бюджетной и (или) социальной эффективности в порядке, определяемом Правительством Республики Карелия.

Для определения организации проведения, критериев и применение результатов оценки бюджетной и (или) социальной эффективности установленных налоговых льгот на территории Республики Карелия (далее - оценки бюджетной и (или) социальной эффективности) постановлением Правительства Республики Карелия от 25.03.2011 № 76-П утвержден Порядок оценки бюджетной и (или) социальной эффективности установленных налоговых льгот на территории Республики Карелия (далее – Порядок № 76-П).

В соответствии с Порядком № 76-П (пункт 13) оценка эффективности региональных льгот в отношении налоговых льгот по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, установленных для организаций, реализующих инвестиционные проекты в соответствии с законодательством Республики Карелия, не производится. Бюджетная эффективность инвестиционных проектов определяется в рамках закона Республики Карелия от 5 марта 2013 года № 1687-ЗРК «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Карелия».

Порядком № 76-П определено, что оценка эффективности региональных налоговых льгот осуществляется по истечении трехлетнего периода действия региональной налоговой льготы после года ее установления.

Оценка эффективности региональных налоговых льгот осуществляется Министерством финансов с привлечением исполнительных органов государственной власти Республики Карелия ежегодно в соответствии со следующими критериями:

бюджетная эффективность – влияние региональной налоговой льготы на формирование бюджета Республики Карелия;

социальная эффективность – направленность на формирование благоприятных условий жизнедеятельности населения Республики Карелия.

В соответствии со статьей 21.1 Закона № 384-ЗРК при низкой оценке бюджетной и (или) социальной эффективности налоговых льгот Главой Республики Карелия вносится в Законодательное Собрание Республики Карелия проект закона Республики Карелия, предусматривающий отмену соответствующих налоговых льгот.

Анализ информации о результатах оценки эффективности региональных налоговых льгот, проведенной Министерством финансов за 2013 и 2014 годы, показал следующее.

Общий объем предоставленных региональных налоговых льгот в 2014 году относительно показателя 2013 года (469,9 млн. рублей) увеличился на 98,6 млн. рублей или 21,0 процент и составил 568,5 млн. рублей. Удельный вес налоговых льгот в общем объеме поступлений налоговых доходов в 2014 году по сравнению с данными 2013 года увеличился на 0,5 процентных пунктов (с 3,3 процента до 3,8 процента).

Информация о предоставленных региональных налоговых льготах в 2013– 2014 годах отражена в таблице 8.

Таблица 8 (млн. рублей)

Наименование налога	2013 год			2014 год		
	Фактическое поступление	Сумма предоставленных налоговых льгот	Удельный вес льготы от поступления налога (%)	Фактическое поступление	Сумма предоставленных налоговых льгот	Удельный вес льготы от поступления налога (%)
Налог на прибыль организаций	2 200,0	4,3	0,2	1 837,8	7,6	0,4
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	980,1	44,0	4,5	1 071,2	53,8	5,0
Налог на имущество организаций	1 853,0	410,2	22,1	1 915,7	494,1	25,8
Транспортный налог	521,3	11,4	2,2	561,3	13,0	2,3
<b>Итого по налоговым льготам</b>	<b>5 554,4</b>	<b>469,9</b>	<b>8,5</b>	<b>5 386,0</b>	<b>568,5</b>	<b>10,6</b>
<b>Всего поступило налоговых доходов в бюджет Республики Карелия</b>	<b>14 441,4</b>	<b>469,9</b>	<b>3,3</b>	<b>15 074,8</b>	<b>568,5</b>	<b>3,8</b>

Структура региональных налоговых льгот по видам налогов в 2013–2014 годах не претерпела изменений, что подтверждается данными представленных ниже диаграмм.



По оценке Министерства финансов, все региональные налоговые льготы, подлежащие оценке:

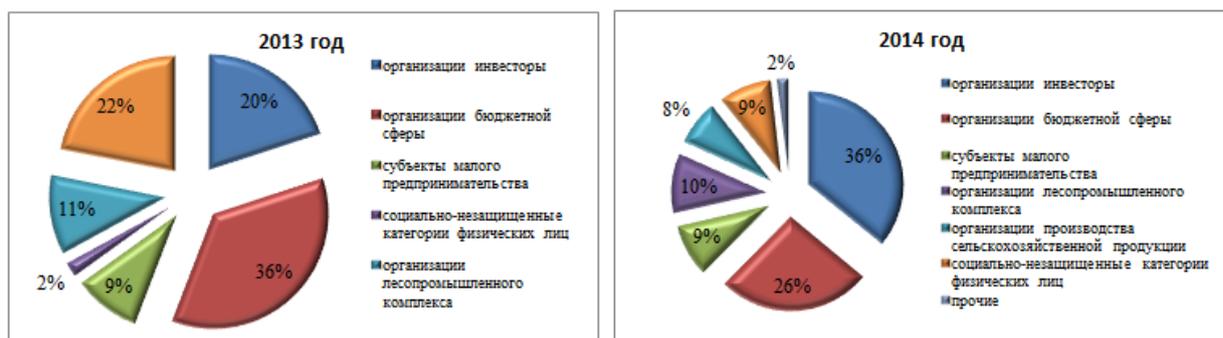
в 2013 году имели высокую бюджетную и (или) социальную эффективность, за исключением льготы по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения для организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающиеся рыбоводством;

в 2014 году имели высокую бюджетную и (или) социальную эффективность.

Структура получателей региональных налоговых льгот в 2013–2014 годах сформировалась в основном за счет организаций инвесторов, общая сумма льгот по которым в 2013 году составила 93,1 млн. рублей или 19,8 процента, в 2014 году – 203,7 млн. рублей или 36,0 процента (увеличение на 16,2 процентного пункта).

В свою очередь общая сумма льгот организациям бюджетной сферы, обеспечивающим выполнение возложенных на них функциональных задач в интересах населения Республики Карелия, уменьшилась на 10 процентных пунктов (в 2013 году – 170,6 млн. рублей или 36,0 процента, в 2014 году – 149,0 млн. рублей или 26,0 процентов).

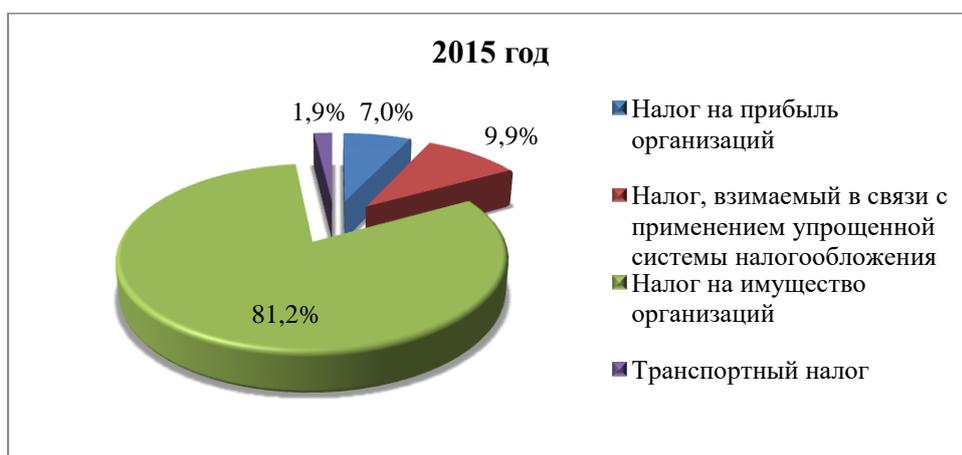
Структура региональных налоговых льгот, предоставленных в 2013 – 2014 годах в разрезе получателей представлена на диаграммах.



Информация о предоставленных региональных налоговых льготах в 2015 году на основании данных Управления Федеральной налоговой службы по Республике Карелия и информации органов исполнительной власти Республики Карелия отражена в таблице 9.

Таблица 9 (тыс. рублей)

	Фактическое поступление	Сумма льгот, предоставленных налоговых льгот	Удельный вес льготы от поступления налога (%)
Налог на прибыль организаций	3 114 014	47 038	1,5
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	1 147 783	67 073	5,8
Налог на имущество организаций	2 172 782	549 179	25,3
Транспортный налог	652 747	13 030	2,0
<b>Итого по налоговым льготам</b>	<b>7 087 326</b>	<b>676 320</b>	<b>9,5</b>
<b>Всего поступило налоговых доходов в бюджет Республики Карелия</b>	<b>16 786 176</b>	<b>676 320</b>	<b>4,0</b>



В Бюджетном послании Главы Республики Карелия на 2013–2015 годы в области налоговой политики отмечено, что в среднесрочной перспективе планируется последовательное снижение удельного веса объема региональных налоговых льгот в сумме налоговых доходов бюджета Республики Карелия, концентрация поддержки только на приоритетных направлениях развития экономики.

В ходе анализа данных таблицы 9 Контрольно-счетной палатой отмечено, что удельный вес объема региональных налоговых льгот в сумме налоговых доходов

бюджета Республики Карелия в 2015 году увеличился на 0,7 процентных пункта по сравнению с данными 2013 года (с 3,3 процента до 4,0 процентов) и на 0,2 процентного пункта относительно данных 2014 года (с 3,8 процента до 4,0 процентов).

Структура региональных налоговых льгот, предоставленных в 2015 году, по получателям представлена в следующей диаграмме.



В 2015 году основную долю продолжают составлять организации инвесторы, на которые приходится основная сумма налоговых льгот в объеме 228,0 млн. рублей или 34,0 процента, а также организации бюджетной сферы общая сумма предоставленных льгот, по которым составила 143,0 млн. рублей или 21,0 процент.

В структуре выделен объем налоговых льгот по организациям, занимающимся производством ядерных реакторов и их составных частей – 10,0 процентов (66,0 млн. рублей) и организациям лесопромышленного комплекса – 5,0 процентов (36,0 млн. рублей).

Министерством финансов в соответствии с Порядком № 76-П проведена оценка бюджетной и (или) социальной эффективности установленных налоговых льгот, подлежащих оценке в 2015 году. По результатам проведенной оценки неэффективными признаны льготы по:

налогу на имущество, установленные для организаций, занимающихся производством муки из зерновых и растительных культур и готовых мучных смесей и теста для выпечки;

налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, установленной для организаций, занимающихся благоустройством и озеленением, в том числе цветоводством.

Необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует единая утвержденная на федеральном уровне методологии оценки эффективности предоставленных и планируемых к предоставлению налоговых льгот, расчёта выпадающих доходов.

В 2013 году Министерство экономического развития Российской Федерации разработало проект методики мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот, который направлялся для апробации на региональном и муниципальном уровнях (далее – Методика Минэкономразвития России).

В соответствии с методикой Минэкономразвития России оценка

эффективности проводится по направлениям (социальная, экономическая, бюджетная, комбинированная) с учётом того, какую группу целей преследует данная налоговая льгота.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что Порядком № 76-П не предусмотрена оценка экономической эффективности установленных налоговых льгот (например: прирост добавленной стоимости к выпуску продукции (работ, услуг), результативность экономической деятельности категорий налогоплательщиков, которым предоставлены льготы (прирост основных фондов, расширение ассортимента продукции (работ, услуг), прибыльность, рентабельность и т. п).

Практика расчета экономической эффективности установленных налоговых льгот широко применяется в субъектах Российской Федерации (Мурманская область, Архангельская область, Республика Татарстан, Хабаровский край и др.)

Кроме того, по мнению Контрольно-счетной палаты, отсутствие на республиканском уровне нормативно-правового акта, регламентирующего порядок (методику) проведения оценка эффективности региональных льгот в отношении налоговых льгот по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, установленных для организаций, реализующих инвестиционные проекты, снижает эффективность реализуемой политики Республики Карелия в области доходов.

#### **6. Анализ перспектив развития доходной базы бюджета Республики Карелия на 2016-2017 годы, в части налоговых и неналоговых доходов**

В соответствии с бюджетным посланием Главы Республики Карелия в 2016-2017 годах предстоит продолжить работу по совершенствованию налогового законодательства Республики Карелия, обеспечению стабильности налоговой политики, ее соответствию приоритетам экономической политики государства, в том числе необходимости стимулирования инвестиционной деятельности, повышения эффективности администрирования доходов и привлечения дополнительных ресурсов в бюджет Республики Карелия.

Распоряжением Правительства Республики Карелия от 16.05.2016 № 361р-П утверждена Программа оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Карелия на 2016-2018 годы (далее – Программа оздоровления финансов).

В соответствии с Программой оздоровления финансов (в редакции от 21.06.2016) увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия на среднесрочную перспективу характеризуются следующими показателями:

Таблица 10 (млн. рублей)

Наименование доходов	Факт 2015 года	Прогноз 2016 года	Темп роста, %	Прогноз 2017 года	Темп роста, %	Прогноз 2018 года	Темп роста, %
Налоговые и неналоговые доходы, всего	24 266	25 920	107	27 220	105	28 600	105
Налоговые доходы	21 492	22 805	106	24 070	106	25 450	106
Неналоговые доходы	2 733	3 115	112	3 150	101	3 150	100

Прогноз поступления налоговых и неналоговых доходов в бюджет Республики Карелия разработан на основе показателей прогноза социально-экономического развития Республики Карелия на 2016 год и плановый период 2017-2018 (далее – Прогноз) с учетом реализации мероприятий Программы оздоровления финансов.

Формирование показателей Прогноза базируется на умеренно-оптимистичном варианте, на умеренно-благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на продукцию карельских предприятий, обеспечении доступности банковских кредитов, постепенном увеличении потребительского спроса. Учитывается реализация мероприятий, предусмотренных в федеральной целевой программе «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года», а также принимаемые меры по достижению показателей, обозначенных в указах Президента РФ от 7 мая 2012 года, в том числе направленные на импортозамещение. В этом варианте ежегодный прирост валового регионального продукта в 2016-2018 годах прогнозируется на уровне 1,5-3 процентов.

В соответствии с Программой оздоровления финансов, темп роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия прогнозируется на уровне 107 процентов в 2016 году, 105 процентов – в 2017 году, 105 процентов – в 2018 году.

Рост поступлений налоговых доходов планируется, прежде всего, за счет роста поступлений по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц.

Поступление налога на прибыль связано с увеличением налогооблагаемой прибыли по важнейшим бюджетобразующим отраслям реального сектора экономики.

Согласно показателям социально-экономического развития Республики Карелия на 2016 год, предусматривается увеличение налогооблагаемой прибыли, прогнозируемой на 2016 год на 31 процент к уровню 2015 года, за счет влияния следующих факторов:

- рост курса доллара и евро, повышение цен на экспортируемую продукцию;
- сокращение организациями Республики Карелия в 2016 году убытков прошлых лет и наращивание прибыли для целей налогообложения;
- увеличение прибыли консолидированных групп, в том числе вследствие улучшения конъюнктуры и проводимой органами исполнительной власти Республики Карелия работы с организациями курируемых видов деятельности.

Наиболее высокие темпы роста налогооблагаемой прибыли прогнозируются по таким видам экономической деятельности, как добыча общераспространенных полезных ископаемых (на 67 процентов), обрабатывающим производствам (на 35 процентов), энергетике (на 33 процента), строительстве (на 33 процента), транспорт и связь (на 34 процента).

Вместе с тем следует отметить произошедшие позитивные структурные сдвиги в отраслевом поступлении в бюджет Республики Карелия налога на прибыль организаций.

С 2015 года отмечается существенный рост поступлений от организаций лесопромышленного комплекса, в том числе целлюлозно-бумажной отрасли, являющихся экспортерами (ОАО «Сегежский ЦБК», ООО «Сегежская упаковка», ООО «Питкяранта палп», ООО «Сетлес»), финансовые результаты которых существенным образом зависят от внешнеэкономической конъюнктуры.

По данным Министерства финансов по итогам I квартала 2016 года поступление налога на прибыль организаций составило 711,2 млн. рублей, что на 29 процентов выше аналогичного показателя прошлого года. Рост поступлений связан с ростом перечислений крупнейших организаций, в том числе АО «Атомный энергопромышленный комплекс», ОАО «Северсталь», ОАО «Сегежский ЦБК».

Кроме того, в ближайшие три года планируется расширение ассортимента товаров и рынка сбыта ОАО «Сегежский ЦБК», применение полного цикла использования древесного сырья, получение экономического эффекта за счет переработки отходов лесопромышленного комплекса в экспортно-ориентированную продукцию с высокой добавленной стоимостью.

Прогнозируемый в 2016 году рост поступлений налога на доходы физических лиц связан с ожидаемым ростом средней заработной платы в Республике Карелия.

По данным Министерства финансов по итогам I квартала 2016 года поступления налога на доходы в бюджет Республики Карелия возросли на 106,7 млн. рублей или на 7,3 процента по отношению к аналогичному периоду прошлого года.

Согласно данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Карелия, за I квартал 2016 года рост среднемесячной заработной платы в целом по Республике Карелия составил 6,8 процента по сравнению с аналогичным периодом 2015 года.

По итогам I квартала 2016 года наиболее высокие темпы роста поступлений налога на доходы физических лиц показали такие отрасли, как добыча полезных ископаемых (рост на 34 процента), рыболовство, рыбоводство (рост в 2,4 раза), обрабатывающие производства (рост на 23 процента), в том числе обработка древесины и производство изделий из дерева (рост на 30 процента), целлюлозно-бумажное производство (рост на 37 процента).

На динамику поступления данного доходного источника определенное влияние могло оказать введение ежеквартальной отчетности по налогу на доходы физических лиц, исчисленных и удержанных налоговым агентом, в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2015 года № 113-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» в целях повышения ответственности налоговых агентов за несоблюдение требований законодательства о налогах и сборах».

Сохранение сложившихся в текущем году темпов роста поступлений по крупнейшим доходным источникам – налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц – может привести к росту доходной базы бюджета Республики Карелия в 2016 году, а также в перспективе на 2017 год.

Кроме того, на формирование доходной базы бюджета Республики Карелия в 2017 году окажут влияние и изменения федерального налогового законодательства.

Федеральным законом «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» от 23.05.2016 № 144-ФЗ предусматривается предоставление субъекту Российской Федерации права снижать до 10 процентов ставку налога на прибыль организаций в части поступающего в бюджет субъекта Российской Федерации, для участников региональных инвестиционных проектов, что также повлияет на уровень поступления доходов в бюджет Республики Карелия в перспективе.

В соответствии с Программой оздоровления финансов в 2016–2017 годах планируется подготовка проекта Закона Республики Карелия «О внесении изменений

в Закон Республики Карелия от 30 декабря 1999 года № 384-ЗРК «О налогах (ставка налога) на территории Республики Карелия» в части увеличения ставок налогов для отдельных категорий налогоплательщиков по налогу на имущество до 2,2 процента, поэтапного увеличения ставок транспортного налога до максимального размера, предусмотренного Налоговым кодексом Российской Федерации, перехода на исчисление налоговой базы по имущественным налогам исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения.

Дополнительные доходы бюджета Республики Карелия за счет поэтапного внесения вышеуказанных изменений в региональное законодательство оцениваются на уровне 187,7 млн. рублей в 2017 году, 289 млн. рублей – в 2018 году.

Целевой показатель дополнительных доходов бюджета Республики Карелия от выполнения Министерством финансов мероприятий по повышению собираемости налоговых и неналоговых доходов установлен в Программе оздоровления в размере 165 млн. рублей в 2016 году, 176 млн. рублей и 185 млн. рублей в 2017 и 2018 годах соответственно.

Работа Министерства экономического развития и Министерства финансов в 2016–2020 годах будет направлена на осуществление мероприятий в сфере лесопромышленного и горнопромышленного комплекса, направленных на увеличение платежей в консолидированный бюджет Республики Карелия, важность которых обусловлена сохраняющейся зависимостью бюджета Республики Карелия от поступлений налогов от крупнейших налогоплательщиков и развитием реального сектора экономики региона (обеспечение дополнительных поступлений налоговых доходов в 2016–2018 годах в общей сумме 840 млн. рублей).

Проведение Государственным комитетом по управлению государственным имуществом комплекса мероприятий, направленных на обеспечение роста поступлений доходов от использования государственного имущества в соответствии с Программой оздоровления, должно обеспечить дополнительные поступления в бюджет Республики Карелия в размере 715 млн. рублей в 2016–2018 годах, в том числе 661 млн. рублей - источники финансирования дефицита бюджета (средства от продажи акций и долей в уставном капитале хозяйственных обществ).

В составе комплекса мероприятий по расширению базы для получения доходов от использования государственного имущества в Программе оздоровления указано «обеспечение систематизации сведений о наличии и использовании государственного имущества (проведение комплекса мероприятий по выявлению и учету государственного имущества, формирование в отношении него полных и достоверных сведений)».

По мнению Контрольно-счетной палаты, решение задачи эффективного управления имуществом и, как следствие, увеличение поступлений неналоговых доходов, связано, в первую очередь, с достоверностью и полнотой учета объектов имущества, в том числе имущества, составляющего казну Республики Карелия.

В связи с чем, инвентаризация имущества казны Республики Карелия (в том числе переданного в возмездное и безвозмездное пользование) обязательно должна входить в состав комплекса мероприятий, осуществляемых Государственным комитетом по управлению государственным имуществом в рамках Программы оздоровления, что также созвучно с положениями Концепции управления государственным имуществом Республики Карелия на период до 2016 года,

одобренной Распоряжением Правительства Республики Карелия от 12.07.2012 № 452р-П.

Позитивное влияние на повышение точности прогнозирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации оказывает утверждение Постановлением Правительства Российской Федерации 23.06.2016 № 574 общих требований к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, разрабатываемых и утверждаемых главными администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

## Выводы

1. На протяжении последних трех лет Республика Карелия сталкивается с серьезными трудностями при обеспечении сбалансированности бюджета, сохраняется диспропорция между объемом принятых бюджетом Республики Карелия расходных обязательств и располагаемыми доходами.

Налоговые и неналоговые доходы бюджета Республики Карелия в 2013 году обеспечивали лишь 68,6 процента расходов, в 2014 и 2015 годах – 79,4 процента и 83,3 процента соответственно.

В условиях снижения доходов и роста социальных расходов в Республике Карелия обострились проблемы бюджетного дефицита и государственного долга.

По данным Министерства финансов Российской Федерации в 2014 году Республика Карелия вошла в число десяти регионов, у которых объем государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы регионального бюджета.

2. Доходы бюджета Республики Карелия в 2013 году составили 23 984 242,6 тыс. рублей (89,2 процента к 2012 году), в 2014 году – 27 750 206,3 тыс. рублей (115,7 процента к 2013 году), в 2015 году – 28 390 875,3 тыс. рублей (102,3 процента к 2014 году).

При положительной динамике доходов бюджета Республики Карелия в 2013–2015 годах, доля налоговых и неналоговых поступлений в общем объеме доходов сократилась. В 2013 году она составила 63,3 процента, в 2014 году – 57,5 процента, в 2015 году – 62,7 процента.

Значительное влияние на замедление темпов роста налоговых доходов оказало сокращение поступлений по налогу на прибыль в связи с вступлением в 2013 году крупнейшего налогоплательщика Республики Карелия ОАО «Карельский окатыш» в состав консолидированной группы налогоплательщиков, созданной ОАО «Северсталь».

3. Исследуемый период характеризуется положительной динамикой исполнения прогнозируемых (уточненных) показателей доходов бюджета Республики Карелии (от 91,7 процента в 2013 году до 96,8 процента в 2015 году).

Вместе с тем, имеют место существенные отклонения фактических доходов от прогнозных показателей (более 10 процентов) по ряду главных администраторов доходов (в 2013 году – по двенадцати, в 2014 году – по девяти, в 2015 году – по шести).

В 2013–2015 годах внесение изменений в прогнозируемые показатели доходов, администрируемых Государственным комитетом по управлению государственным

имуществом и Министерством по природопользованию и экологии, неоднократно осуществлялось в конце отчетных периодов (в декабре), что позволяет сделать вывод о формировании бюджетных назначений по неналоговым доходам исходя из сложившейся динамики поступлений.

Такая ситуация свидетельствует о необходимости повышения качества прогнозирования доходов бюджета Республики Карелия.

4. Динамика объема налоговых поступлений имеет тенденцию к увеличению, так поступления в 2014 году превышают показатели 2013 года на 729 851,6 тыс. рублей или на 5,1 процента, 2015 года – на 2 441 200,0 тыс. рублей или на 17,0 процентов.

В структуре налоговых доходов бюджета Республики Карелия основную долю занимают налог на доходы физических лиц (в 2013 году - 40,9 процента, в 2014 году – 47,0 процентов, в 2015 году – 40,8 процента) и налог на прибыль организаций (в 2013 году – 15,2 процента, в 2014 году – 12,2 процента, в 2015 году – 18,6 процента).

Поступление налога на доходы физических лиц в бюджет Республики Карелия в 2015 году снизилось к уровню 2014 года на 3,0 процента. Основными причинами снижения поступлений является сокращение среднесписочной численности работников (на 4 процента) и замедление темпов роста заработной платы (на 1,5 процентного пункта) относительно уровня 2014 года в ряде отраслей реального сектора экономики (добыча полезных ископаемых, строительство, лесное и сельское хозяйство), а также увеличение сумм возвратов из бюджета по имущественным и социальным вычетам.

В 2015 году поступления по налогу на прибыль организаций составили 169,4 процента от объема поступлений в 2014 году, что связано с ростом налогооблагаемой прибыли в большинстве отраслей реального сектора экономики (обрабатывающие производства, лесозаготовительная деятельность, энергетика).

Одной из проблем является сохраняющаяся зависимость бюджета Республики Карелия от крупнейших налогоплательщиков.

5. Темп роста общего объема неналоговых поступлений составил в 2014 году – 106,4 процента, в 2015 году – 115,9 процента.

Вместе с тем, по доходам от реализации иного имущества, находящегося в собственности, в части реализации основных средств, отмечается существенное отклонение от прогнозируемых поступлений (в 2013 году – 55,1 процента, в 2014 – 2015 годах – 93,4 и 91,9 процента соответственно).

Неисполнение по данному виду дохода связано с невыполнением прогнозного плана приватизации, утвержденного 22.07.2014 Законом Республики Карелия № 1827-ЗРК «О прогнозном плане (программе) приватизации государственного имущества Республики Карелия на 2014 год и на плановый период 2015–2016 годов».

В структуре неналоговых доходов основную долю занимают плата за использование лесов (в 2013 году – 32,9 процента, в 2014 году – 31,9 процента, в 2015 году – 44,6 процента) и доходы, получаемые в виде арендной платы от использования имущества, находящегося в собственности Республики Карелия (в 2013 году – 13,2 процента, в 2014 году – 9,9 процента, в 2015 году – 8,1 процента).

6. Одним из резервов стабилизации и роста доходной базы Республики Карелия является качественное улучшение администрирования налоговых и неналоговых доходов, в том числе принятие мер по сокращению задолженности прошлых лет.

По состоянию на 01.01.2016 недоимка по налоговым доходам в бюджет Республики Карелия составила 682 519,0 тыс. рублей (уменьшение на 8,8 процента в 2015 году). Основная доля задолженности приходится на транспортный налог (46,1 процента), налог на имущество организаций (19,6 процента) и налог на прибыль организаций (11,8 процента).

Задолженность по неналоговым доходам на 01.01.2016 составила 106 041,0 тыс. рублей (увеличение на 9,7 процента в 2015 году). Основная доля задолженности приходится на плату за использование лесов (67,9 процента) и доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности (30,9 процента).

В 2015 году объем недополученных неналоговых доходов бюджета Республики Карелия составил 35 490,3 тыс. рублей, в том числе 13 477,3 тыс. рублей – администрируемых Министерством по природопользованию и экологии и 22 013,0 тыс. рублей – Государственным комитетом по управлению государственным имуществом.

Нереальная к взысканию списанная дебиторская задолженность по администрируемым неналоговым доходам имеет тенденцию к увеличению (более чем в 4 раза период 2013–2015 годов). В результате списания нереальной к взысканию дебиторской задолженности по неналоговым доходам (плата за использование лесов) потери бюджета Республики Карелия в исследуемом периоде составили 19 536,0 тыс. рублей.

Контрольно-счетная палата отмечает отсутствие разработанного и принятого порядка признания безнадежной к взысканию и списания задолженности по доходам, получаемым в виде арендной платы от использования имущества, находящегося в собственности Республики Карелия.

7. В ходе осуществления экспертно-аналитического мероприятия установлены обстоятельства снижающие эффективность исполнения главными администраторами неналоговых доходов полномочий, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса.

Контрольно-счетная палата отмечает отсутствие разработанного и утвержденного внутреннего правового акта (порядка, регламента), регулирующего исполнение бюджета Республики Карелия по администрируемым неналоговым доходам (в том числе по осуществлению претензионно-исковой работы) (Государственный комитет по управлению государственным имуществом).

В 2015 году существовали риски исполнения ненадлежащим образом и не в полной мере полномочий администратора неналоговых доходов в связи с поручением исполнения части полномочий подведомственным казенным учреждениям на основании доверенностей. Специальный правовой акт, регламентирующий взаимодействие структурных подразделений и подведомственных организаций в части администрирования доходов не принят (Министерство по природопользованию и экологии).

По итогам внешней проверки бюджетной отчетности главных администраторов неналоговых доходов за 2015 год установлено:

расхождение размера задолженности плательщиков на 01.01.2016 на 4 090,58 тыс. рублей (выборочная проверка) по данным бухгалтерского учета и данным специального программного комплекса по администрированию платежей, а также отсутствие результатов годовой инвентаризации дебиторской задолженности по администрируемым доходам (Министерство по природопользованию и экологии);

неотражение в бухгалтерском учете и бюджетной отчетности кредиторской задолженности бюджета Республики Карелия по вступившим в законную силу судебным решениям на сумму 5 066,3 тыс. рублей (пересчет арендных платежей, взыскание задолженности) (Министерство по природопользованию и экологии);

неотражение в полном объеме в бухгалтерском учете сумм начисленных пеней и штрафов (неустоек) по администрируемым платежам (Государственный комитет по управлению государственным имуществом).

8. В целях увеличения доходов консолидированного бюджета Республики Карелия обеспечивалось выполнение мероприятий по увеличению доходов и повышению эффективности налогового администрирования на 2013–2015 годы (Распоряжения № 166р-П, № 620р-П, № 891р-П).

Анализ итогов мероприятий показал, что наиболее результативными явились меры по увеличению доходной базы бюджета Республики Карелия направленные на сокращение задолженности по платежам в бюджет, легализацию и оптимизацию налоговых баз и проведение мероприятий с крупнейшими налогоплательщиками.

В целом, принимаемые меры значительно не повлияли на доходы региона. Доля доходов от указанных мер составила в 2013 году – 2,9 процента, в 2014 году – 4,8 процента, в 2015 году – 4,5 процента доходов консолидированного бюджета Республики Карелия.

9. В исследуемом периоде объем предоставленных региональных налоговых льгот составил в 2013 году – 3,3 процента, в 2014 году – 3,8 процента, в 2015 году – 4,0 процента от общего объема поступлений налоговых доходов бюджета Республики Карелия.

Наибольшую долю в структуре региональных налоговых льгот занимают льготы, предоставленные организациям, реализующим инвестиционные проекты (в 2013 году – 20 процентов, в 2014 году – 36 процентов, в 2015 году – 34 процента).

По оценке Министерства финансов, все региональные налоговые льготы, подлежащие оценке:

в 2013 году имели высокую бюджетную и (или) социальную эффективность, за исключением льготы по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения для организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающиеся рыбоводством;

в 2014 году имели высокую бюджетную и (или) социальную эффективность.

По результатам проведенной Министерством финансов оценки в 2015 году неэффективными признаны льготы по налогу на имущество, установленные для организаций, занимающихся производством муки из зерновых и растительных культур и готовых мучных смесей и теста для выпечки, и налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, установленной для организаций, занимающихся благоустройством и озеленением, в том числе цветоводством.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено отсутствие на республиканском уровне нормативного правового акта, регламентирующего порядок (методику) проведения оценки эффективности региональных льгот в отношении налоговых льгот по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций, установленных для организаций, реализующих инвестиционные проекты, что снижает эффективность реализуемой политики Республики Карелия в области доходов.

10. Перспективы развития доходной базы бюджета Республики Карелия на 2016–2017 годы определяются:

изменениями федерального и регионального налогового законодательства (поэтапное увеличение ставок налогов, предоставление налоговых льгот участников региональных инвестиционных проектов);

позитивными структурными сдвигами в отраслевом поступлении налогов в бюджет Республики Карелия (лесопромышленный комплекс, горнопромышленный комплекс);

сохраняющейся зависимостью бюджета Республики Карелия от поступлений налогов по крупнейшим налогоплательщикам;

реализацией мероприятий Программы оздоровления финансов.

### **Предложения**

1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в адрес Законодательного Собрания Республики Карелия, Главы Республики Карелия, Министерства финансов Республики Карелия, Министерства экономического развития и промышленности Республики Карелия, Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия, Государственного комитета Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок и Государственного контрольного комитета Республики Карелия.

2. Правительству Республики Карелия рассмотреть следующие вопросы:

с целью повышения качества администрирования доходов бюджета Республики Карелия и усиления ответственности главных администраторов (администраторов) доходов бюджета Республики Карелия о принятии нормативного правового акта, обязывающего главных администраторов доходов бюджета Республики Карелия разработать и утвердить внутренние правовые акты, регламентирующие исполнение полномочий главных администраторов (администраторов) доходов, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации;

в связи с тем, что отказ от неэффективных региональных налоговых льгот является потенциальным резервом доходов бюджета Республики Карелия, о принятии нормативного правового акта, устанавливающего порядок и методику оценки эффективности региональных налоговых льгот, установленных для организаций, реализующих инвестиционные проекты, обеспечивающего открытость результатов оценки.

3. Министерству финансов Республики Карелия:

обеспечить контроль за принятием главными администраторами доходов бюджета Республики Карелия внутренних правовых актов, регламентирующих исполнение полномочий главных администраторов (администраторов) доходов, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации;

с целью минимизации рисков непоступления или потерь доходов бюджета Республики Карелия осуществлять постоянный мониторинг за эффективностью и

результативностью мер, принимаемых главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Республики Карелия, оказывать содействие главным администраторам (администраторам) доходов бюджета Республики Карелия в решении возникающих проблем.

4. Министерству экономического развития и промышленности Республики Карелия:

рассмотреть вопрос о возможности оценки «экономической» эффективности региональных налоговых льгот.

5. Министерству по природопользованию и экологии Республики Карелия:

повысить качество администрирования и прогнозирования неналоговых доходов бюджета Республики Карелия;

доработать и утвердить внутренний правовой акт, регламентирующий исполнение полномочий главного администратора (администратора) доходов, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, включая взаимодействие структурных подразделений и подведомственных казенных учреждений в части администрирования доходов;

актуализировать методики прогнозирования неналоговых доходов бюджета Республики Карелия;

принимать меры по взысканию задолженности прошлых лет и недопущению наличия просроченной задолженности по неналоговым доходам бюджета Республики Карелия в текущем периоде;

провести сверку данных бухгалтерского учета и специального программного комплекса по администрированию платежей по задолженности плательщиков по неналоговым доходам бюджета Республики Карелия.

6. Государственному комитету Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок:

повысить качество администрирования и прогнозирования неналоговых доходов бюджета Республики Карелия;

разработать и утвердить внутренний правовой акт, регламентирующий исполнение полномочий главного администратора (администратора) доходов, определенных статьей 160<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации;

актуализировать методику прогнозирования неналоговых доходов бюджета Республики Карелия;

принимать меры по взысканию задолженности прошлых лет и недопущению наличия просроченной задолженности по неналоговым доходам бюджета Республики Карелия в текущем периоде;

урегулировать вопрос отражения в бухгалтерском учете сумм начисленных пеней и штрафов (неустоек) в полном объеме по задолженности по платежам в бюджет Республики Карелия;

разработать и принять порядок признания безнадежной к взысканию и списания задолженности по доходам, получаемым в виде арендной платы от

использования имущества, находящегося в собственности Республики Карелия;

в рамках реализации мероприятий Программы оздоровления государственных финансов Республики Карелия и муниципальных финансов муниципальных образований в Республике Карелия на 2016–2018 годы, утвержденных распоряжением Правительства Республики Карелия от 16 мая 2016 года № 361р-П, провести инвентаризацию имущества казны Республики Карелия.

Аудитор  
Контрольно-счетной палаты  
Республики Карелия

А.В. Мелехова