



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия

«Оценка результативности мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляемых субъектами Российской Федерации в рамках выполнения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации в 2017 году и (или) соглашений, предусматривающих меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации в 2018 году с учетом анализа достаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий субъектов Российской Федерации, а также направленных на повышение качества управления региональными финансами, осуществленных в 2018 году и истекшем периоде 2019 года (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)»



С.Ю.Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Оценить результативность мер, направленных на:

- бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности и увеличение налоговых (неналоговых) доходов консолидированного бюджета субъектов, принимаемых субъектами в рамках выполнения соглашений, с учетом анализа достаточности средств бюджетов субъектов для исполнения их полномочий;
- повышение качества управления региональными финансами, осуществленных Минфином России и финансовыми органами субъектов в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года.

Итоги проверки

В соответствии с Бюджетным кодексом субъекты, являющиеся получателями дотации, заключают соглашения с Минфином России об условиях предоставления и использования дотаций, а также о мерах ответственности за невыполнение субъектами данных обязательств. Указанные соглашения имеют ряд существенных недостатков.

Исполнение обязательств, предусмотренных соглашением, должно оказывать влияние на изменение уровня дотационности субъектов. Однако в краткосрочном периоде (в 2017–2018 годах) данная зависимость не прослеживается.



• 30 %

Нет информации. Соответствующая оценка в регионе не проводится

• 8 %

Мероприятия не оказывают влияния на социально-экономическое развитие региона

• 62 %

Реализация мероприятий по управлению государственными финансами оказывает положительное влияние на создание благоприятных условий для экономического роста за счет обеспечения макроэкономической стабильности, повышения эффективности системы, а также уровня и качества жизни населения

Выводы

Результаты проверки свидетельствуют о недостатках соглашений, заключаемых субъектами по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов. Кроме того, необходима трансформация существующей системы оценки качества управления региональными финансами, а также механизма выравнивания финансовых возможностей бюджетов субъектов и местных бюджетов.

Рекомендации Счетной палаты

Правительству Российской Федерации предлагается поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- о целесообразности (нецелесообразности) заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (за исключением высокодотационных субъектов Российской Федерации) с учетом результатов реализации указанных соглашений в 2019–2020 годах;
- о подготовке изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающих понятия «бюджетная консолидация» и «дотационность»;
- о внесении в нормативные правовые акты изменений, предусматривающих размещение на едином портале бюджетной системы Российской Федерации сведений о заключенных соглашениях с электронными образами указанных документов и отчетов субъектов об их реализации, а также публикацию итоговых данных об исполнении обязательств после подведения итогов оценки их реализации.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 декабря 2019 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 2.3.4.6, 2.3.4.6.1, 2.3.4.6.2, 2.3.4.6.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации и достижению показателей, установленных государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и региональными программами повышения эффективности бюджетных расходов, а также соглашениями о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации (далее – соглашения, дотации);
- деятельность Минфина России по контролю за исполнением соглашений, мониторингу управления региональными финансами и разработке нормативных правовых документов, предусматривающих меры по повышению качества управления региональными финансами;
- нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматривающие мероприятия, направленные на повышение качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации, соглашения, отчеты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить результативность мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, принимаемых субъектами Российской Федерации в рамках выполнения соглашений, с учетом анализа достаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий субъектов Российской Федерации.

3.2. Цель 2. Оценить результативность мер, направленных на повышение качества управления региональными финансами, осуществленных в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года Минфином России и финансовыми органами субъектов Российской Федерации (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (далее – КСО).

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (по запросу).
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва (по запросу)).
- Высшие органы исполнительной власти, органы исполнительной власти и финансовые органы 85 субъектов Российской Федерации (по запросу).
- Правительство Калужской области (Калужская область, г. Калуга).

5. Исследуемый период

2017–2018 годы и истекший период 2019 года, при необходимости иные периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 4 февраля по 13 декабря 2019 года.

В том числе с 17 июня по 5 июля 2019 года с выездом на объект: правительство Калужской области (Калужская область, г. Калуга)

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Результаты экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ) свидетельствуют о необходимости трансформации механизма оценки качества управления региональными финансами, а также о недостатках механизма выравнивания финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – субъекты, регионы) и местных бюджетов.

7.1. Оценка результативности мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, принимаемых субъектами Российской Федерации в рамках выполнения соглашений, с учетом анализа достаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий субъектов Российской Федерации

7.1.1. Федеральным законом № 409-ФЗ¹ внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) в части предоставления дотаций с установлением условий их предоставления и использования.

В соответствии с Бюджетным кодексом² субъекты, являющиеся получателями дотации, начиная с 2017 года заключают соглашения с Минфином России об условиях предоставления и использования дотаций, а также о мерах ответственности за невыполнение субъектами данных обязательств.

В 2017 году получателями дотаций являлись 72 региона, объем дотаций на выравнивание, предоставленный указанным регионам, составил 614,5 млрд рублей; в 2018 году – 73 региона, объем дотаций составил 644,5 млрд рублей; в 2019 году – 72 региона, объем дотаций составил 675,3 млрд рублей.

Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года³ предусмотрено, что основным принципом и среднесрочным целевым ориентиром

-
1. Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 409-ФЗ).
 2. Пункт 10 статьи 131.
 3. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

политики в сфере повышения эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов является повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 40 % всех межбюджетных трансфертов, поступающих в доходы бюджетов субъектов.

По данным заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год, в бюджеты субъектов перечислено:

- межбюджетных трансфертов – в объеме 2 044 793,3 млн рублей;
- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – 644 493,5 млн рублей, или 31,5 % всех межбюджетных трансфертов.

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах⁴ указано, что в 2016 году принято решение о централизации 1 % налога на прибыль организаций на 2017–2020 годы. Объем прироста 1 % налога, централизованного в федеральный бюджет, направляется на увеличение объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов.

Предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов позволяет сократить разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами.

При этом государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»⁵, являющейся стратегическим документом, реализация показателя 2.3 «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности» с 2016 по 2024 год предусмотрена на уровне 2,6 и остается неизменной.

Иные долгосрочные стратегические документы, непосредственно связанные с задачами по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов, отсутствуют.

Также отсутствует долгосрочный комплексный программный документ, определяющий основные цели, принципы и направления деятельности по созданию эффективной модели развития межбюджетных отношений.

-
4. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р (далее – Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах).
 5. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445.

7.1.2. Перечнем обязательств субъекта, получающего дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих включению в соглашение, которым предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации⁶ (далее – Перечень № 1762), предусмотрены обязательства по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта.

Вместе с тем постановлением № 1762 не определены методика оценки уровня дотационности, порядок определения снижения (увеличения) уровня дотационности, а также не закреплены за Минфином России полномочия по утверждению указанной методики.

Следует отметить, что статья 130 Бюджетного кодекса устанавливает условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, но не дает определение понятию дотационности субъекта и не устанавливает порядок ее расчета.

Кроме того, в Перечне № 1762 предусмотрены обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию. При этом само понятие «бюджетная консолидация» не определено бюджетным законодательством. Это может свидетельствовать о несоответствии целей, декларируемых в соглашении (осуществление мер, направленных на снижение уровня дотационности), конкретным обязательствам, позволяющим оценить их достижение.

7.1.3. Информация о структуре основных обязательств, установленных соглашениями, приведена в таблице:

Обязательства	2017 г.	2018 г.	2019 г.
По согласованию с Минфином России нормативных правовых актов и иных актов	4	3	2
По разработке и утверждению субъектами нормативных правовых актов	3	2	0
Количественные	4	4	1
Ограничительные	1	3	3
Иные	1	5	6
Итого	13	17	12

6. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» (далее – постановление № 1762).

1. Проведенный анализ свидетельствует об избыточности условий (обязательств), связанных с организационными и процессуальными вопросами (направление на заключение (согласование) в Минфин России проектов нормативных правовых или распорядительных документов субъектов, законов о бюджете субъектов), с предоставлением ежеквартальных отчетов в сжатые сроки (при том, что при подведении итогов в части расчетных показателей используются фактические данные, формируемые в более поздние сроки), с подготовкой (актуализацией) регионами многочисленных программ и планов, направленных в целом на повышение качества управления региональными финансами.
2. Перечнем № 1506⁷ на 2017 год для субъектов – получателей дотаций было установлено 13 обязательств, в том числе четыре количественных, из них на исполнение трех обязательств субъекты Российской Федерации имели опосредованное влияние:
 - увеличение объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) за 2017 год по сравнению с уровнем 2016 года (в %);
 - увеличение доли среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, в общей численности занятого населения в 2017 году по сравнению с уровнем 2016 года (в %);
 - снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, в 2017 году по сравнению с уровнем 2016 года (в %).

В ходе ЭАМ, проведенного в Калужской области, установлено, что экономические показатели, общие для всех регионов – получателей дотаций, не отражают особенностей их развития и не могут применяться как универсальные.

В ходе анализа информации Минфина России по исполнению в 2017 году субъектами – получателями дотаций определенных соглашениями обязательств установлено, что 32 из 72 регионов исполнили все обязательства (за исключением нарушений, связанных со сроками предоставления разработанных планов).

По 40 регионам Минфином России отмечены нарушения отдельных обязательств.

Детальная информация об исполнении в 2017 году субъектами – получателями дотаций определенных соглашениями обязательств, приведена в приложении № 1 к отчету.

7. Перечень подлежащих включению в соглашение о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации обязательств субъекта Российской Федерации, являющегося получателем указанной дотации, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1506 (далее – Перечень № 1506).

3. Перечнем № 1701⁸ на 2018 год для большинства субъектов – получателей дотаций установлено 17 обязательств. Кроме того, для субъектов, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта (далее – высокодотационные субъекты), предусмотрено 23 дополнительных обязательства.

В число основных обязательств входили также обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию, предусматривающие в том числе исполнение принятых субъектом обязательств по достижению целевых показателей повышения оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

В ходе ЭАМ, проведенного в Калужской области, установлено, что использование различных данных (расчетно-прогнозных, оперативно-статистических) искажает объективную оценку исполнения обязательства субъекта.

Так, анализ отчетных данных об исполнении обязательств Калужской областью показал, что при их формировании (до 20 января 2019 года) использовались оперативные статистические данные Росстата, на основании которых достигнутые целевые показатели повышения оплаты труда работников бюджетной сферы в 2018 году превысили значения, установленные указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Фактические статистические данные Росстата за 2018 год о среднемесячной заработной плате в соответствии с Федеральным планом статистических работ⁹ опубликовываются 15 апреля 2019 года.

В связи с этим ожидаемый среднемесячный доход на 2018 год, основанный на оперативных данных Росстата (первоначальное плановое значение), в Калужской области установлен в размере 32,4 тыс. рублей, фактический размер (по данным отчета об исполнении обязательств Калужской областью) по итогам 2018 года составил 32,9 тыс. рублей, или 101,3 % планового значения.

Среднемесячный доход, по данным Росстата (уточненное плановое значение), фактически сложился по итогам 2018 года в размере 33,3 тыс. рублей, в результате чего показатели оплаты труда отдельных категорий работников не достигнуты в полном объеме (98,6 % к уточненному плановому значению).

Кроме того, в ходе анализа информации Минфина России по исполнению в 2018 году субъектами – получателями дотаций определенных соглашениями обязательств установлено неисполнение обязательств 26 из 73 регионов.

8. Перечень обязательств субъекта Российской Федерации, получающего дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих включению в соглашение, которым предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1701 (далее – Перечень № 1701).

9. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, пункт 1.30.25.

Детальная информация об исполнении в 2018 году субъектами – получателями дотаций определенных соглашениями обязательств приведена в приложении № 2 к отчету.

4. Перечнем № 1762 на 2019 год для большинства субъектов – получателей дотаций было установлено 12 обязательств, кроме того, были предусмотрены дополнительные 24 обязательства для высокодотационных субъектов.

Количественные обязательства субъектов на 2019 год были оптимизированы путем исключения обязательств, реализация которых связана с действиями органов государственной власти субъектов опосредованно.

Сохранено обязательство «Обеспечение роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по итогам исполнения консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 2019 год по сравнению с уровнем исполнения 2018 года в сопоставимых условиях (в процентах)».

Возможность использования при расчете значения показателя «сопоставимости условий» при отсутствии методических подходов для их расчета может создавать предпосылки для непрозрачности и необъективности его значений.

Кроме того, в указанном перечне были исключены обязательства, связанные с достижением целевых показателей повышения оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года.

Постановлением № 1762 определено, что между Минфином России и высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта), получающего дотацию, заключается соглашение, которое предусматривает меры по социально-экономическому развитию субъекта.

Однако в Перечне № 1762 обязательства по достижению мер по социально-экономическому развитию отсутствуют.

7.1.4. Анализ фактов исполнения (неисполнения) в 2017 и 2018 годах обязательств, предусмотренных соглашениями, и изменения уровня дотационности¹⁰ субъектов показал следующее.

В 2017 году из 72 субъектов исполнили обязательства 32 субъекта (44,4 %), из них уровень дотационности в 2018 году вырос у 20 субъектов (62,5 %), снизился или остался без изменений у 12 субъектов (37,5 %).

В том же году не исполнили обязательства 40 субъектов (55,6 %), из них уровень дотационности в 2018 году вырос у 30 субъектов (75 %), снизился или остался без изменений у 10 субъектов (25 %).

При этом за 2017 и 2018 годы систематически не исполняли обязательства 14 субъектов, из них уровень дотационности в 2018 году вырос у 10 субъектов

10. Определен как отношение объема дотаций к собственным доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 и 2018 годах соответственно.

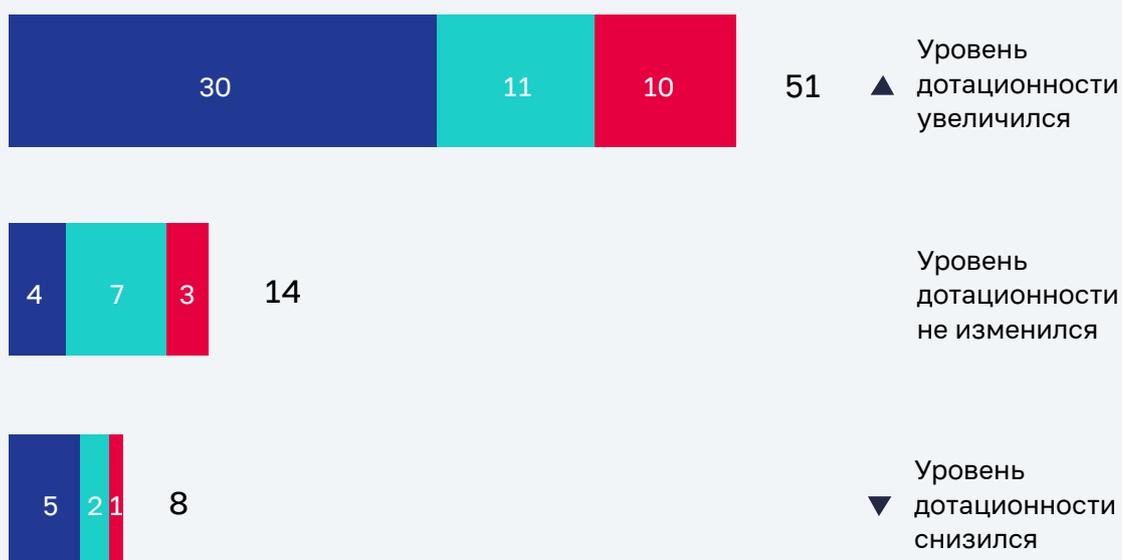
(71,43 %), снизился у одного субъекта (7,14 %) и остался без изменений у трех субъектов (21,43 %).

За 2017 и 2018 годы обязательства были исполнены 20 субъектами, из них уровень дотационности в 2018 году вырос у 11 субъектов (55 %), снизился у двух субъектов (10 %) и остался без изменений у семи субъектов (35 %).

По итогам 2018 года по сравнению с 2017 годом уровень дотационности снизился в восьми субъектах (11 %), из них один субъект (Липецкая область) в 2017, 2018 годах допустил неисполнение обязательств, два субъекта (Краснодарский край, Республика Алтай) исполняли обязательства в течение анализируемого периода, остальные пять субъектов допустили неисполнение обязательств в одном из двух периодов.

Динамика уровня дотационности и исполнения обязательств регионами в 2017–2018 годах

- Субъекты, допустившие неисполнение обязательств в 2017, 2018 годах
- Субъекты, исполнившие обязательства в 2017, 2018 годах
- Субъекты, допустившие неисполнение обязательств в одном из двух периодов



По итогам 2018 года по сравнению с 2017 годом уровень дотационности не изменился в 14 субъектах (19,1 %), из них три субъекта (Тверская область, Пермский край, Еврейская АО) ежегодно (в 2017, 2018 годах) допускали неисполнение обязательств, семь субъектов исполняли обязательства в течение анализируемого периода, остальные четыре субъекта допустили неисполнение обязательств в одном из двух периодов.

По итогам 2018 года по сравнению с 2017 годом уровень дотационности увеличился в 51 субъекте (69,9 %), из них 10 субъектов ежегодно (в 2017, 2018 годах) допускали неисполнение обязательств, 11 субъектов исполняли обязательства в течение анализируемого периода, 30 субъектов допустили неисполнение обязательств в одном из двух периодов.

Исполнение обязательств, предусмотренных соглашением, должно оказывать влияние на изменение уровня дотационности субъектов, вместе с тем в краткосрочном периоде (в 2017–2018 годах) данная зависимость не прослеживается.

При этом прирост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов, являющихся получателями дотаций, в 2017 году по сравнению с 2016 годом составил 266,7 млрд рублей, или 6,6 %, в 2018 году по сравнению с 2017 годом – 559,3 млрд рублей, или 12,8 %.

7.1.5. В ходе ЭАМ установлено, что отсутствуют нормативные акты, регулирующие порядок размещения информации о заключенных соглашениях субъектов, отчетов об их реализации, а также итоговых данных об исполнении обязательств после подведения итогов оценки их реализации в открытом доступе в сети Интернет (в том числе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации). Как следствие, указанная информация в агрегированном виде в сети Интернет не размещается.

Вместе с тем размещение указанной информации, по мнению Счетной палаты, способствовало бы обеспечению открытости бюджетного процесса и вовлечению в него институтов гражданского общества, что предусмотрено Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах.

Открытость бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества способствуют повышению эффективности бюджетных расходов и соответствуют лучшей мировой практике.

7.1.6. Пунктом 5 постановления № 1506¹¹ для субъектов, у которых в течение двух последних отчетных финансовых лет прогнозные показатели налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта превышают показатели фактического исполнения консолидированного бюджета субъекта по итогам отчетного финансового года более чем на 10 %, в качестве меры ответственности за неисполнение субъектами обязательства роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта предусмотрено сокращение объема дотаций на 2018 год в размере 1,25 %.

Соответствующие изменения вносятся в распределение дотаций, утвержденное Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Федеральным законом № 458-ФЗ¹² сокращен объем дотаций в 2018 году в размере 1,25 % бюджетам Кабардино-Балкарской Республики и Курганской области. Объем дотаций для указанных регионов составил 138,6 млн рублей и 162,5 млн рублей соответственно.

7.1.7. В соответствии с пунктом 5 постановления № 1506 за недостижение показателей экономического развития субъектов предусмотрено применение высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) мер дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации к должностным лицам органов государственной власти субъекта, чьи действия (бездействие) привели к нарушению указанных обязательств.

Минфином России направлены информационные письма в 27 регионов о неисполнении ими обязательств и о необходимости применения мер ответственности за их неисполнение (перечень приведен в приложении № 3 к отчету), 18 регионов приняли решение не применять меры дисциплинарной ответственности и ограничиться мерами предупредительного воздействия.

Меры дисциплинарной ответственности к должностным лицам органов государственной власти субъекта применены в девяти субъектах, из них в четырех

-
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений» (далее – постановление № 1506).
 12. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 458-ФЗ).

регионах уволены должностные лица, чьи действия (бездействие) привели к неисполнению указанных обязательств.

Меры, принимаемые органами государственной власти субъектов в целях исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями по предоставлению дотаций, носят отчасти формальный характер.

7.1.8. В постановление № 1506 были внесены изменения¹³, предусматривающие смягчающие меры ответственности за неисполнение субъектами обязательств, причем указанные меры применяются по результатам исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями за 2017 год.

Также в декабре 2018 года в меры ответственности, предусмотренные постановлением № 1701¹⁴, были внесены аналогичные изменения¹⁵, распространяющиеся на правоотношения, возникшие с даты подписания в 2018 году соглашений.

Изменения, смягчающие меры ответственности, носящие систематический характер, отрицательно влияют на дисциплину исполнения обязательств субъектами.

7.1.9. В субъектах в 2017–2018 годах наблюдается дефицит финансовых возможностей для исполнения полномочий субъектов в объеме:

- (-) 366 910 881,6 тыс. рублей – в 2017 году;
- (-) 376 466 653,2 тыс. рублей – в 2018 году.

Оценка объема средств на исполнение расходного обязательства субъекта в 2019 году составляет 6 561 451 094,0 тыс. рублей, а оценка стоимости расходного обязательства (полномочия) субъекта¹⁶ – 7 053 450 230,8 тыс. рублей. Таким образом, оценка дефицита финансовых возможностей составляет (-) 491 999 136,8 тыс. рублей.

Дефицит консолидированных бюджетов субъектов в 2017 году составил (-) 51 906 410,9 тыс. рублей. В 2018 году профицит консолидированных бюджетов субъектов составил 510 287 894,8 тыс. рублей, что отражено в таблице:

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2018 г. № 1566.

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» (далее – постановление № 1701).

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 1689.

16. По данным реестра расходных обязательств (далее – РРО), размещенным на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.

(тыс. руб.)

	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Объем средств на исполнение расходного обязательства субъекта Российской Федерации	6 166 575 539,5	6 896 207 461,1	6 561 451 094,0
Оценка стоимости расходного обязательства (полномочия) субъекта Российской Федерации*	6 533 486 421,1	7 272 674 114,3	7 053 450 230,8
Дефицит финансовых возможностей	-366 910 881,6	-376 466 653,2	-491 999 136,8
Дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	-51 906 410,9	510 287 894,8	-

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что существующая система формирования РРО не в полном объеме учитывает реальные потребности субъектов в финансировании своих обязательств (полномочий).

Структура групп полномочий с наибольшим объемом дефицита финансовых возможностей в 2017–2018 годах оставалась неизменной, а именно:

- осуществление дорожной деятельности;
- расходные обязательства по осуществлению полномочий в сфере здравоохранения;
- расходные обязательства по прочим полномочиям, отраженным в Федеральном законе № 184-ФЗ¹⁷;
- социальная поддержка населения;
- осуществление полномочий в сфере образования.

На указанные группы полномочий приходится более 80 % всего дефицита финансовых возможностей субъектов.

17. Пункт 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

7.1.10. В соответствии с Правилами определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований¹⁸ определение расчетного объема расходных обязательств осуществляется на основании данных РРО субъектов и сводов РРО муниципальных образований. Объем расходных обязательств для каждого субъекта рассчитывается с использованием данных об исполнении консолидированного бюджета субъекта в отчетном финансовом году. Таким образом, для определения расчетного объема расходных обязательств субъекта на 2020–2022 годы использовались данные РРО за 2018 год – период, в котором не учитывались бюджетные ассигнования на реализацию национальных и региональных проектов.

Подобный подход свидетельствует, что в настоящее время механизм предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не увязан с реализацией национальных проектов, национальных целей и стратегических задач, определенных Указом № 204¹⁹. Оценить достаточность данного механизма не представляется возможным.

Постановлением № 1762 не определены обязательства, предусматривающие конкретные меры по реализации национальных проектов, национальных целей и стратегических задач, определенных Указом № 204.

7.1.11. В рамках ЭАМ Счетная палата направила запрос²⁰ в адрес КСО.

В результате анализа выявлено, что 17 КСО проводили тематические проверки либо мероприятия, затрагивающие вопросы исполнения обязательств субъекта в рамках соглашений. Кроме того, при проведении в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года экспертизы проектов законов (решений) о бюджетах и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации КСО использовали и учитывали заключения Минфина России.

18. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670.

19. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204).

20. Запрос Счетной палаты от 12 июля 2019 г. № 13-96/13-01.

7.2. Оценка результативности мер, направленных на повышение качества управления региональными финансами, осуществленных в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года Минфином России и финансовыми органами субъектов Российской Федерации (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты и КСО)

7.2.1. Повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем и оздоровление региональных финансов – одни из основных задач, которые предстояло решить в ходе реформирования межбюджетных отношений, начавшегося в 1999 году²¹. В период 1999–2019 годов во всех стратегических документах в области бюджетных и межбюджетных отношений²² на основе анализа прогресса в решении указанных проблем ставились новые задачи по их дальнейшему развитию. Это постепенно привело к необходимости оценить финансовое положение и качество управления финансами субъектов и муниципальных образований²³, что было реализовано в 2003 году.

Первый опыт по оценке кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов и муниципальных образований был получен при предоставлении заемных средств из федерального бюджета и (или) выданных под гарантии Российской Федерации данным субъектам (муниципальным образованиям)²⁴.

До 2010 года действовали порядки, направленные на оценку финансового положения или качества управления финансами субъектов и муниципальных образований²⁵.

-
21. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.
 22. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584; План действий на 2001–2003 годы по реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. № 1167-р (пункт 12); План действий по реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2003 г. № 1934-р (пункт 2).
 23. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.
 24. Приказ Минфина России от 18 февраля 2003 г. № 41 «О Порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
 25. Приказы Минфина России от 2 августа 2004 г. № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», от 5 июля 2004 г. № 185 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 году требований Бюджетного кодекса Российской Федерации».

В 2010 году в соответствии с Концепцией²⁶ межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образований до 2013 года в целях формирования стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах был утвержден новый Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами²⁷ (далее – Порядок). Действовавшие ранее порядки признаны утратившими силу.

Целью разработки Порядка было формирование стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах.

В целях оценки качества управления региональными финансами (далее – оценка качества) в Порядке определен перечень индикаторов по направлениям, характеризующим основные аспекты управления региональными финансами в субъектах (далее – направления).

В соответствии с Порядком по результатам оценки качества составляется рейтинг субъектов, в котором они ранжируются согласно полученным значениям комплексной оценки качества и им присваивается соответствующая степень качества управления региональными финансами (далее – степень качества). При этом I степень качества подразумевала высокое качество управления региональными финансами, II степень качества – надлежащее качество управления региональными финансами, III степень качества – ненадлежащее качество управления региональными финансами.

В период 2011–2019 годов в Порядок пять раз вносились изменения, связанные с корректировкой направлений, методики оценки и индикаторов (их формулировок, удельных весов и количества, которое увеличилось с 46 до 81).

В ходе ЭАМ установлено, что по результатам проведенного мониторинга Минфин России направлял субъектам информацию о результатах оценки качества и рекомендации по повышению качества управления региональными финансами. При этом рекомендации содержали общие направления повышения качества управления региональными финансами для субъектов, которым присвоена III степень качества управления, без конкретной адресации к определенному региону²⁸. Применение мер к субъектам по итогам мониторинга не предусмотрено.

26. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р (далее – Концепция).

27. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» (далее – Приказ № 552).

28. Например, рекомендации включали: осуществлять реализацию принятых программ оздоровления государственных финансов субъектов; обеспечивать выполнение условий подписанных с Минфином России соглашений; обеспечивать выполнение приоритетных задач государственной политики, в том числе предусмотренных «майскими» указами Президента Российской Федерации; осуществлять проведение постоянной оценки эффективности действующих налоговых льгот и их отмены в случае выявления их неэффективности; проводить взвешенную бюджетную политику по неувеличению объема расходных обязательств субъекта, не обеспеченных соответствующим приростом доходов бюджета субъекта; формировать реалистичный прогноз доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета при подготовке проекта бюджета субъекта.

7.2.2. В связи с развитием института государственных программ Российской Федерации решение проблем обеспечения равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств субъектов и повышения качества управления государственными финансами субъектов и муниципальными финансами предусматривалось в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»²⁹ (далее – ГП-36).

В число подпрограмм ГП-36 входит подпрограмма 3 «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – подпрограмма 3 ГП-36), в рамках реализации которой предусматривается деятельность субъектов, обеспечивающая принятие и реализацию программ повышения эффективности бюджетных расходов, соблюдение требований бюджетного законодательства Российской Федерации, выполнение требований в части повышения качества управления региональными финансами, предусмотренных заключенными с Минфином России соглашениями, применение программно-целевого метода формирования бюджетов субъектов и местных бюджетов, наращивание собственного экономического (налогового) потенциала территорий субъектов.

Конкретных мероприятий на федеральном уровне, направленных на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами, подпрограмма не предусматривает. В перечень основных мероприятий подпрограммы 3 включены шесть мероприятий, заключающихся в использовании мер ограничительного и стимулирующего характера, методической поддержке и оценке качества управления общественными финансами.

7.2.3. В соответствии с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенными Указом № 204, разработана Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (далее – распоряжение № 207-р, Стратегия).

Стратегией предусмотрено, что одним из перспективных направлений пространственного развития Российской Федерации является обеспечение ускорения экономического роста за счет социально-экономического развития крупных центров

29. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (ранее действовавшие редакции утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»).

экономического роста Российской Федерации – крупных и крупнейших городских агломераций. При этом определен перечень городских агломераций, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 % ежегодно (например, города Владивосток, Волгоград, Воронеж, Екатеринбург, Иркутск, Казань, Краснодар, Красноярск, Набережные Челны, Нижнекамск, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Самара, Тольятти, Тюмень, Челябинск, Уфа, Санкт-Петербург и города Ленинградской области, входящие в Санкт-Петербургскую городскую агломерацию, город Москва и города Московской области, входящие в состав Московской агломерации).

Также распоряжением № 207-р установлено, что федеральные органы исполнительной власти должны руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, а также учитывать ее положения при внесении изменений в национальные и федеральные проекты (программы) Российской Федерации.

Планом реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³⁰ предусмотрено проведение корректировки госпрограмм и федеральных целевых программ, в том числе с учетом положений Стратегии (пункт 12).

При этом в ГП-36 отсутствуют мероприятия, направленные непосредственно на стимулирование механизма межрегиональной и межмуниципальной кооперации, развитие агломераций. Кроме того, Порядок также не предусматривает показателей, связанных с развитием городских агломераций.

7.2.4. В соответствии с информацией Минфина России³¹ для субъектов в 2017–2018 годах подготовлены и размещены на официальном сайте в сети Интернет модельные нормативные правовые акты, (типовые) документы, регулирующие вопросы повышения качества управления общественными финансами. Однако не все регионы используют их при разработке программ, связанных с повышением качества управления региональными (муниципальными) финансами.

Так, в ходе ЭАМ, проведенного в правительстве Калужской области, установлено, что область не использовала Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, разработанные Минфином России 30 ноября 2018 года, из-за их «новизны» и размещения после формирования и утверждения долгосрочных прогнозов и среднесрочных планов в рамках бюджетного процесса 2019–2021 годов.

30. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.

31. Письмо Минфина России от 5 июля 2019 г. № 01-02-02/06-50202.

7.2.5. Для повышения эффективности расходования бюджетных средств с 2011 года в субъектах началась работа по формированию нормативно-правовой базы по качеству управления региональными финансами, которая приобрела массовый характер в 2013–2014 годах.

Так, для создания условий эффективного управления государственными и муниципальными финансами Калужской области утверждены Программа финансового оздоровления Калужской области и ведомственная целевая программа «Совершенствование системы управления общественными финансами Калужской области», реализуемые минфином Калужской области с 2012 года³².

Анализ указанной нормативно-правовой базы показал, что при отсутствии единых требований, терминологии и подходов регионы, основываясь на многочисленных и часто меняющихся федеральных нормативных правовых актах и, исходя из своей бюджетной политики и возможностей, разрабатывают разнообразные акты в части управления и оценки региональных и муниципальных финансов. Таким образом, сопоставить принимаемые регионами акты с целью выявления наиболее эффективных не представляется возможным.

В исследуемом периоде региональные правовые акты, связанные с повышением качества управления региональными финансами, приняты почти во всех субъектах.

Основные мероприятия, направленные на повышение качества управления региональными финансами, реализуются в рамках государственных программ субъектов (планов мероприятий) по управлению государственными и муниципальными финансами (по повышению эффективности управления государственными финансами).

Сведения о признании неэффективности или низкой эффективности программ повышения качества управления региональными финансами или о принятии весомых управленческих решений по итогам реализации программ, кроме корректировки значений целевых показателей, от органов исполнительной власти субъектов в ходе ЭАМ не поступали.

Опубликование итогов оценки реализации региональных программ (планов мероприятий), связанных с повышением качества управления финансами, на официальных сайтах органов государственной власти в сети Интернет осуществляют не все регионы³³, в том числе в связи с отсутствием соответствующих требований в нормативных правовых документах субъектов.

32. Постановление правительства Калужской области от 30 августа 2016 г. № 462, приказ минфина Калужской области от 28 декабря 2016 г. № 195 (ВЦП со сроками реализации в 2017–2019 годах, первоначальная редакция ВЦП утверждена приказом минфина Калужской области от 28 сентября 2011 г. № 155).

33. Не осуществляли, например, Республика Алтай, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Марий Эл, Брянская, Ленинградская, Магаданская, Омская, Смоленская области, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ и др.

7.2.6. Анализ мониторинга результатов оценки качества управления региональными финансами, проводимого Минфином России в соответствии с Приказом № 552, показал, что всего за период 2010–2018 годов «худшими» по качеству управления региональными финансами были признаны 39 регионов (46 %).

Оценка регионов по качеству управления госфинансами в 2010–2018 годах

- Субъекты, демонстрировавшие низкое качество управления региональными финансами
- Субъекты, демонстрировавшие высокое и надлежащее качество управления региональными финансами



* Республика Крым и город Севастополь, начиная с 2016 года

На протяжении девяти лет (2010–2018 годы), несмотря на изменения Порядка, перечень субъектов с низкой оценкой качества управления региональными финансами был достаточно стабильным, что свидетельствует о недостаточности стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах.

Более половины регионов (54 %, или 46 субъектов из 85³⁴) в течение всего периода демонстрировали высокое и надлежащее качество управления региональными финансами.

7.2.7. В целях содействия повышению качества управления государственными финансами субъектов в федеральном бюджете предусматривались средства на стимулирование регионов.

С 2011 года в целях повышения качества управления региональными и муниципальными финансами осуществлялось стимулирование субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета³⁵ путем предоставления межбюджетных трансфертов.

Однако порядки, условия и механизмы предоставления средств, основания, методики, показатели, а также формы межбюджетных трансфертов на повышение качества управления финансами в период с 2011 по 2019 год были различны.

В 2011 году стимулирование субъектов осуществлялось путем предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала³⁶.

С 2014 года стимулирование субъектов предусматривалось в рамках ГП-36. При этом в 2014 году для стимулирования регионов в федеральном бюджете предусматривались субсидии на региональные программы повышения эффективности бюджетных расходов по подпрограмме 3 в рамках мероприятия «Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов». Кроме того, в 2014 году предусматривались иные межбюджетные трансферты на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов в целях повышения эффективности деятельности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в области государственного и муниципального управления в рамках подпрограммы 1 «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения»³⁷.

34. Республика Крым и г. Севастополь включены в мониторинг с 2016 года.

35. Вступление в силу постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1203 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов».

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».

37. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 307.

В 2015–2016 годах в федеральном бюджете были предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в рамках подпрограммы 2 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» ГП-36 (далее – подпрограмма 2 ГП-36), в том числе дотации субъектам, достигшим наилучших результатов по социально-экономическому развитию территорий по итогам предшествующего года.

В 2017–2018 годах стимулирующие дотации³⁸ предоставлялись субъектам также в рамках реализации подпрограммы 2 ГП-36, хотя такая задача при реализации указанной подпрограммы не ставилась.

С 2018 года в рамках подпрограммы 4 «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий» ГП-36 предусмотрена реализация основного мероприятия «Поощрение и распространение применения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований» (иные межбюджетные трансферты).

В федеральном бюджете на 2019 год были предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление дотаций субъектам за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала и на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

Однако в ходе исполнения федерального бюджета дотации субъектам за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала переименованы в «дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»³⁹.

Такой разброс форм и видов межбюджетных трансфертов объясняется отсутствием четких мероприятий, порядка и критериев поощрения субъектов в ГП-36.

Данные об объемах средств федерального бюджета, направленных на поощрение субъектов в рамках ГП-36 в 2014–2019 годах, приведены в приложении № 4 к отчету.

38. Дотации за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (гранты) и дотации в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций.

39. Федеральный закон от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

7.2.8. Поскольку Бюджетный кодекс не содержит обязательной нормы о предоставлении из бюджета субъекта местным бюджетам целевых и нецелевых обусловленных межбюджетных трансфертов (ст. 135, 139¹), подходы субъектов к поощрению муниципальных образований различны.

Анализ представленной субъектами информации показал, что в 2017 и 2018 годах из 85 субъектов только 12 не предусматривали бюджетные средства на указанную цель.

В связи с отсутствием единых методических подходов субъекты применяют различные формы, виды, направления, объемы, методы и показатели (индикаторы) при поощрении муниципальных образований, исходя из особенностей регионального развития и возможностей региональных бюджетов. С учетом существенной дифференциации субъектов, их методы поощрений муниципальных образований не укладываются в единую систему.

Формы предоставления межбюджетных трансфертов на поощрение муниципальных образований также различны: дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты.

Также велика дифференциация регионов по объему средств, выделяемых на поощрение муниципальных образований (от нескольких тысяч рублей в Омской и Орловской областях до миллиарда рублей в Республике Татарстан и Московской области), и по количеству муниципальных образований, являющихся получателями указанных средств (от одного в Республике Марий Эл и Республике Ингушетия до неограниченного количества в рамках региона – например, в Самарской области).

Порядки и механизмы предоставления средств (конкурс, комплексная оценка, ранжирование по показателям), а также показатели (индикаторы), используемые для определения получателей грантов, различаются по регионам.

Так, в целях стимулирования муниципальных образований по результатам проведенных мониторингов качества управления муниципальными финансами муниципальным образованиям Калужской области предоставляются иные межбюджетные трансферты на цели содействия достижению и (или) поощрению достижения наилучших значений показателей. В 2017–2019 годах на указанные цели в областном бюджете предусматривались средства в размере 50 млн рублей ежегодно, которые в 2017–2018 годах перечислены муниципальным образованиям в полном объеме.

7.2.9. Анализ сведений о реализации принятых региональных программ (планов мероприятий), направленных на повышение качества управления региональными финансами, за 2017–2019 годы показал их достаточно высокую реализуемость. Так, по итогам 2018 года доля выполненных мероприятий в среднем по стране составляет 95,9 % (в 2017 году – 95 %), доля достигнутых целевых показателей (индикаторов) программ составляет 94,6 % (в 2017 году – 93,2 %). Корректирующие решения в части «ослабления» значений целевых показателей (индикаторов) принимались в среднем только по 5,6 % всех показателей (индикаторов) программ (в 2017 году – 8,2 %).

В 64,6 % всех программ мероприятия за 2018 год выполнены полностью (по итогам 2017 года – 63 %). Со стопроцентным исполнением программы реализованы в 44 регионах – так же, как и в 2017 году.

7.2.10. Реализуемость программ (планов мероприятий), направленных на повышение качества управления региональными финансами, по оценкам регионов, находится на достаточно высоком уровне. Анализ представленной субъектами информации об оценке реализации мероприятий региональных программ по управлению общественными финансами показал, что эта оценка не совпадает с результатами мониторинга и оценкой качества управления региональными финансами, проводимого Минфином России в соответствии с Приказом № 552.

Так, по оценке Республики Мордовия и Кабардино-Балкарской Республики, Магаданской и Псковской областей, доля выполненных мероприятий региональных программ эффективного управления региональными и муниципальными финансами и планов по реализации указанных мероприятий в общем объеме мероприятий в 2017 и 2018 годах составила 100 %. По оценке Минфина России, в 2017 и 2018 годах указанные субъекты характеризовались низким качеством управления региональными финансами.

7.2.11. Выборочный мониторинг государственных региональных программ управления государственными финансами показал, что субъектами для оценки качества управления региональными финансами государственными региональными программами установлены как количественные целевые индикаторы⁴⁰, так и индикаторы, не требующие расчета и выраженные в абсолютных значениях⁴¹, причем их количество варьируется от восьми (Республика Дагестан и Омская область) до 50 и более (Ставропольский край, Ярославская область).

Для проведения оценки качества управления муниципальными финансами региональными органами исполнительной власти утверждены как региональные методики, в которых используются индикаторы, соответствующие индикаторам, установленным Порядком (от четырех (Алтайский край, Калининградская область) до 53 (Республика Карелия), так и показатели, установленные субъектами.

Информация о результатах мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами по итогам 2017–2018 годов публикуется на официальных сайтах финансовых органов субъектов.

7.2.12. В целях осуществления мониторинга качества управления финансами субъекты в электронном виде заполняют формы⁴² в Единой информационно-аналитической системе сбора и свода отчетности Минфина России.

Федеральное казначейство осуществляет формирование отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта⁴³ и направляет его в Минфин России в структурированной форме для загрузки в Систему комплексного анализа данных Министерства⁴⁴.

40. Например, темп роста и объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета; расходы консолидированного бюджета; доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в объеме собственных доходов консолидированного бюджета; дефицит бюджета; объем просроченной задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета, и прочие.

41. Например, ежемесячное размещение на официальном сайте информации об исполнении бюджета; наличие действующего портала управления общественными финансами; наличие опубликованного на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет проекта бюджета и годового отчета об исполнении бюджета в доступной для граждан форме и прочие.

42. Отчет об основных показателях консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации и Отчет об основных социально-экономических показателях консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации.

43. Приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

44. Приказ Минфина России от 25 января 2016 г. № 23 «Об организации представления в электронном виде информации, необходимой для формирования бюджетной отчетности Российской Федерации».

Функциональные блоки по формированию результатов контроля (в том числе расчетные показатели путем загрузки информации из внешних информационных ресурсов других федеральных органов исполнительной власти) не предусмотрены.

7.2.13. Сравнительный анализ за период 2014–2017 годов результатов оценки Минфином России качества управления региональными финансами в субъектах и достигнутых в регионах значений показателей (по данным Росстата)⁴⁵ свидетельствует, что для существенного изменения ситуации в социально-экономическом положении региона одного только высококачественного управления региональными финансами недостаточно.

Например, влияние качества управления финансами на экономическое развитие Калужской области не является для региона определяющим. Усилия региональной финансовой политики Калужской области направлены на расширение налоговой базы и укрепление устойчивости бюджетной системы (снижение неэффективных расходов, поддержание долговой нагрузки на оптимальном уровне, стимулирование муниципалитетов к росту собственных доходов).

При этом в 2019 году в подпрограмму 3 ГП-36 внесены изменения, устанавливающие, что ее целью является в том числе стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Порядок № 552⁴⁶ в 2019 году дополнен показателями «Степень выполнения показателей федеральных проектов по субъекту Российской Федерации», «Степень достижения результатов федеральных проектов по субъекту Российской Федерации» и «Результаты достижения субъектом Российской Федерации установленных значений (уровней) показателей, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

7.2.14. Оценки влияния мероприятий, связанных с повышением качества управления государственными финансами, на изменение показателей социально-экономического развития региона самих субъектов неоднозначны.

45. Таких, как динамика ВРП на душу населения, уровень безработицы, индекс потребительских цен на товары и услуги, доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, удельный вес высококвалифицированных работников и др.

46. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» (далее – Порядок № 552).



• 30 %

Нет информации. Соответствующая оценка в регионе не проводится

• 8 %

Мероприятия не оказывают влияния на социально-экономическое развитие региона

• 62 %

Реализация мероприятий по управлению государственными финансами оказывает положительное влияние на создание благоприятных условий для экономического роста за счет обеспечения макроэкономической стабильности, повышения эффективности системы, а также уровня и качества жизни населения

Около 30 % субъектов⁴⁷ не располагают информацией о таком влиянии, оценка в регионе не проводится, 8 % регионов полагают, что мероприятия по управлению государственными финансами не оказывают влияния на социально-экономическое развитие региона.

Оставшиеся 62 % субъектов полагают, что качественное управление региональными финансами оказывает положительное влияние на создание благоприятных условий для экономического роста за счет обеспечения макроэкономической стабильности, повышения эффективности системы, а также уровня и качества жизни населения.

7.2.15. Показатели, характеризующие качество управления общественными финансами, используются также при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов⁴⁸.

Оценка значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов осуществляется по значению комплексной оценки показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов, которое определяется исходя из уровня и динамики эффективности в сферах государственного управления и повышения инвестиционной привлекательности субъекта, здравоохранения, образования и жилищно-коммунального комплекса.

Сравнительный анализ оценки качества управления (Минфин России) и оценки эффективности деятельности (Минэкономразвития России) за 2013–2017 годы не выявил явной зависимости между качеством управления общественными финансами и ростом социально-экономического развития регионов. То есть оценки, осуществляемые разными органами исполнительной власти: Минфином России (оценка качества управления) и Минэкономразвития России (оценка эффективности деятельности), могут не совпадать по значению.

Сопоставление оценок Минфина России и Минэкономразвития России по субъектам приведено в приложении № 5 к отчету.

47. Информацию представили 62 субъекта.

48. Указы Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825, от 21 августа 2012 г. № 1199, от 14 ноября 2017 г. № 548, от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

8. ВЫВОДЫ

8.1. В соответствии с Бюджетным кодексом субъекты, являющиеся получателями дотации, начиная с 2017 года заключают соглашения с Минфином России об условиях предоставления и использования дотаций, а также о мерах ответственности за неисполнение субъектами данных обязательств.

В 2017 году получателями дотаций являлись 72 региона, объем дотаций на выравнивание, предоставленный указанным регионам, составил 614,5 млрд рублей; в 2018 году – 73 региона, объем дотаций составил 644,5 млрд рублей, в 2019 году – 72 региона, объем дотаций составил 675,3 млрд рублей.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о следующих недостатках соглашений, заключаемых субъектами Российской Федерации по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации.

- Перечнем № 1762 предусмотрены обязательства по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта и на увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта.

Вместе с тем постановлением № 1762 не определены методика оценки уровня дотационности, порядок определения его снижения (увеличения), а также не закреплены за Минфином России полномочия по утверждению указанной методики.

Перечнями № 1506, № 1701 и № 1762 также предусмотрены обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию. В 2017–2019 годах перечни обязательств менялись. При этом само понятие «бюджетная консолидация» бюджетным законодательством не определено.

- Постановлением № 1762 определено, что между Минфином России и высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта), получающего дотацию на выравнивание, заключается соглашение, которое предусматривает меры по социально-экономическому развитию субъекта.

Однако в Перечне № 1762 обязательства по достижению мер по социально-экономическому развитию в 2019 году отсутствуют.

Сохранено обязательство по обеспечению роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по итогам исполнения консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в текущем году по сравнению с уровнем исполнения отчетного года в сопоставимых условиях.

- Возможность использования при расчете значения показателя «сопоставимости условий» при отсутствии методических подходов для их расчета может создавать предпосылки для непрозрачности и необъективности его значений.
- Исполнение обязательств, предусмотренных соглашением, должно оказывать влияние на изменение уровня дотационности субъектов Российской Федерации, вместе с тем в краткосрочном периоде (в 2017–2018 годах) данная зависимость не прослеживается. При этом прирост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, являющихся получателями дотаций, в 2017 году по сравнению с 2016 годом составил 266,7 млрд рублей, или 6,6 %, в 2018 году по сравнению с 2017 годом – 559,3 млрд рублей, или 12,8 %.
- Меры, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями по предоставлению дотаций, носят отчасти формальный характер.
- Агрегированная информация о заключенных соглашениях субъектов и отчетах об их реализации, а также итоговые данные после подведения итогов в открытом доступе сети Интернет (в том числе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации) не размещаются.

Вместе с тем размещение указанной информации, по мнению Счетной палаты, будет способствовать обеспечению открытости бюджетного процесса и вовлечению в него институтов гражданского общества, что предусмотрено Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах.

8.2. Первый опыт по оценке кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований был получен в 2003 году при предоставлении заемных средств из федерального бюджета и (или) выданных под гарантии Российской Федерации данным субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям).

В период 2003–2010 годов было утверждено еще два приказа Минфина России, направленных на оценку качества управления финансами. В 2010 году утвержден новый Порядок № 552, который действует (с изменениями) до настоящего времени.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о необходимости трансформации существующего механизма оценки качества управления региональными финансами.

- В оценке качества управления государственными финансами субъектов и муниципальными финансами не предусмотрены показатели, увязанные с использованием регионами механизма межрегиональной и межмуниципальной кооперации, со стимулированием развития перспективных центров экономического роста и городских агломераций. При этом распоряжением Правительства Российской Федерации

Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

- В целях содействия повышению качества управления государственными финансами субъектов ежегодно в федеральном бюджете предусматривались средства на стимулирование регионов. Однако порядки, условия, механизмы и формы (дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты) предоставления средств, основания, методики и показатели были различны.

Разброс форм и видов межбюджетных трансфертов объясняется отсутствием четких мероприятий, порядка и критериев поощрения субъектов в ГП-36.

- В целях формирования стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации Минфином России утвержден Порядок № 552.

По результатам проведенного мониторинга Минфин России направляет субъектам Российской Федерации рекомендации по повышению качества управления региональными финансами, которые содержат общие направления повышения качества управления региональными финансами для субъектов Российской Федерации, которым присвоена III степень качества управления, без конкретной адресации к определенному региону. Применение мер поощрения или наказания к субъектам Российской Федерации по итогам мониторинга не предусмотрено.

- Анализ результатов оценки Минфином России качества управления региональными финансами в субъектах и достигнутых в регионах значений показателей социально-экономического развития показал, что для существенного изменения ситуации в социально-экономическом положении региона одного только высококачественного управления региональными финансами недостаточно. При этом в 2019 году в подпрограмму 3 ГП-36 внесены изменения, устанавливающие, что ее целью является в том числе стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Порядок № 552 в 2019 году дополнен показателями «Степень выполнения показателей федеральных проектов по субъекту Российской Федерации», «Степень достижения результатов федеральных проектов по субъекту Российской Федерации» и «Результаты достижения субъектом Российской Федерации установленных значений (уровней) показателей, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
- Реализуемость программ (планов мероприятий), направленных на повышение качества управления региональными финансами, по оценкам регионов, находится на достаточно высоком уровне. Анализ представленной субъектами информации об оценке реализации мероприятий региональных программ по управлению общественными финансами показал, что эта оценка не совпадает с результатами

мониторинга и оценкой качества управления региональными финансами, проводимого Минфином России в соответствии с Приказом № 552.

Так, по оценке Республики Мордовия и Кабардино-Балкарской Республики, Магаданской и Псковской областей, доля выполненных мероприятий региональных программ эффективного управления региональными и муниципальными финансами и планов по реализации указанных мероприятий в общем объеме мероприятий в 2017 и 2018 годах составила 100 %. По оценке Минфина России, в 2017 и 2018 годах указанные субъекты характеризовались низким качеством управления региональными финансами.

- Оценки влияния мероприятий, связанных с повышением качества управления государственными финансами, на изменение показателей социально-экономического развития региона самих субъектов неоднозначны. Около 30 % субъектов не располагают информацией о таком влиянии, оценка в регионе не проводится, 8 % регионов полагают, что мероприятия по управлению государственными финансами не оказывают влияния на социально-экономическое развитие региона.
- При отсутствии единых методических рекомендаций Минфина России субъекты применяют различные формы, виды, направления, объемы, методы и показатели (индикаторы) при поощрении муниципальных образований, исходя из особенностей регионального развития и возможностей региональных бюджетов. С учетом существенной дифференциации субъектов, их методы поощрений муниципальных образований не укладываются в единую систему.

9. Предложения (рекомендации) Счетной палаты

Направить письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации, в котором предложить поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- о целесообразности (нецелесообразности) заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (за исключением высокодотационных субъектов Российской Федерации) с учетом результатов реализации указанных соглашений в 2019–2020 годах;
- о подготовке изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающих понятия «бюджетная консолидация» и «дотационность»;
- о внесении в нормативные правовые акты изменений, предусматривающих размещение на едином портале бюджетной системы Российской Федерации сведений о заключенных соглашениях с электронными образами указанных документов и отчетов субъектов Российской Федерации об их реализации, а также публикацию итоговых данных об исполнении обязательств после подведения итогов оценки их реализации.

