



ISSN 2712-7907

№ 6 (295) 2022

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Региональное развитие

Представляя
номер

Наталья Трунова



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот выпуск Бюллетеня мы решили посвятить очень актуальной теме – государственной политике регионального развития.

Ни для кого не секрет, что субъекты Российской Федерации имеют разный уровень социально-экономического развития. Усилия государства направлены на то, чтобы сгладить эти различия. Однако механизмы сокращения дифференциации между регионами, в том числе путем межбюджетного выравнивания, являются дискуссионными. Меры, принимаемые федеральными органами исполнительной власти в этой сфере, постоянно находятся в фокусе внимания Счетной палаты.

В исследовании, которое легло в основу этого выпуска, мы проанализировали цели, задачи и меры государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений, провели анализ финансового состояния регионов. Для проверки была отобрана группа регионов исходя из уровня их дотационности (от 20 до 40 %), так как это важный показатель их финансового состояния. Одной из гипотез исследования было то, что данные регионы могли бы существенно улучшить свое финансовое положение за счет развития собственной доходной базы.

Анализ показал, что решение задач и реализация мер госполитики регионального развития привели к положительной динамике исполнения бюджетов данной группы регионов. Так, прирост налоговых и неналоговых доходов анализируемой группы соответствовал среднероссийским значениям – около 20 %. Темпы роста расходов их бюджетов составили 114 % в среднем за период. Это немного выше, чем в среднем по всем субъектам России (113 %). Однако положительная динамика основных показателей бюджетов рассмотренных регионов не обеспечила снижения уровня их дотационности.

По итогам анализа Счетная палата подготовила предложения о совершенствовании нормативных правовых актов в сфере межбюджетных отношений. В частности, предложено провести инвентаризацию перечней обязательств регионов, включенных в соглашения по дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности и в соглашения о предоставлении бюджетных кредитов, для унификации и сокращения их дублирования. Также мы предлагаем поручить федеральным органам исполнительной власти провести анализ и рассмотреть возможность укрупнения (консолидации) субсидий.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	5
Официальная позиция	61
Мнения	67
Опыт регионов. Комментарии КСО	77
Инфографика	96
Тематические проверки Счетной палаты	101
Международная практика	105
Исследования по теме	121
Публикации в СМИ	126



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 22 марта 2022 года

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Исследовать воздействие государственной политики регионального развития (далее – госполитика реградвтия) в части межбюджетных отношений на показатели финансового состояния субъектов, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах (далее – субъекты изучаемой (или анализируемой) группы).

Ключевые результаты мероприятия

Отражение и регулирование аспектов госполитики реградвтия в разных нормативных правовых актах (Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации¹), действующих одновременно и не являющихся, по сути, документами стратегического планирования (за исключением Государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»² (далее – ГП-36, госпрограмма), не позволяет сформировать целостную систему стратегического планирования в сфере межбюджетных отношений, а также прочную взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием на долгосрочный период.

Проведенный анализ показал, что цели и задачи, определенные в стратегических документах реградвтия, в разрезе субъектов Российской Федерации (далее – субъект, регион) не декомпозированы и не увязаны с развитием экономики субъектов. Целевые показатели (индикаторы) достижения целей и задач реградвтия определены только в ГП-36, однако они также не декомпозированы по субъектам. В связи с этим оценить вклад каждого региона в достижение соответствующих целевых показателей (индикаторов), целей и задач не представляется возможным.

-
1. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р, распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р (далее – стратегические документы реградвтия).
 2. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445.

Анализ мер (мероприятий), направленных на достижение целей и задач регионального развития, установленных стратегическими документами, выявил:

- отсутствие мер (мероприятий), определенных по субъектам, что не позволяет сформировать целостную систему стратегического планирования в сфере межбюджетных отношений;
- незавершенность мероприятий Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³ (далее – План реализации Основ госполитики) по разработке нормативных правовых актов и подготовке докладов;
- единовременный характер выплат субъектам в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль;
- неэффективность мероприятий, направленных на решение задач по сокращению количества целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов из федерального бюджета (далее – МБТ), и по повышению доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 40 % всех МБТ, поступающих в доходы консолидированных бюджетов субъектов (далее – КБС).

При этом внешние факторы, в том числе решения, принимаемые на федеральном уровне, на которые регионы не имеют возможности повлиять, оказали серьезное воздействие как на динамику основных показателей финансового состояния субъектов анализируемой группы, так и на изменение их уровня дотационности.

Так, регулирование на федеральном уровне налогового законодательства (в части налоговых ставок, налоговой базы, налоговых льгот) приводит к постоянному росту объема выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций у субъектов анализируемой группы. В результате по итогам 2020 года основные выпадающие доходы по налогу на прибыль по всем субъектам в сравнении с 2017 годом увеличились в 1,9 раза.

Решение о централизации в федеральном бюджете 1 % налога на прибыль организаций привело к тому, что фактические поступления данного налога в бюджеты субъектов анализируемой группы снизились при одновременном увеличении объемов дотаций за счет предоставления дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. При этом суммы этих дотаций для субъектов анализируемой группы превысили дополнительно централизованные объемы налога на прибыль организаций.

Меры по индивидуальной поддержке регионов (создание особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, свободной экономической зоны, утверждение индивидуальных программ

3. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.

социально-экономического развития регионов) на данном этапе не оказали заметного положительного воздействия ни на финансовые показатели регионов, ни на социально-экономические показатели (количество рабочих мест, созданных резидентами, объем осуществленных резидентами инвестиций, среднемесячная заработная плата).

При этом на федеральном уровне отсутствуют единая методика оценки изменений финансового состояния регионов в увязке с их социально-экономическим развитием и критерии такой оценки. Это повышает риски формирования недостоверных прогнозов финансово-экономического развития регионов, а также затрудняет проведение оценки регуляторного воздействия решений, принимаемых на федеральном уровне, на изменение финансового состояния регионов.

Решение задач и реализация мер (мероприятий) госполитики регразвития привели к положительной динамике исполнения КБС анализируемой группы. Однако это не способствовало массовому снижению уровня дотационности указанных регионов и не привело к пополнению анализируемой группы субъектами из числа высокодотационных (без учета Республики Крым и г. Севастополя). Для кардинальных преобразований финансового состояния субъектов необходимы взаимоувязанные мероприятия по их финансовому и социально-экономическому развитию.

Проведенный в ходе ЭАМ анализ финансового состояния регионов изучаемой группы в увязке с их социально-экономическим развитием методом ранжирования выявил пять субъектов-аутсайдеров: республики Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Калмыкия и Северная Осетия – Алания, Курганская область.

Данный результат обусловлен разными причинами: для Республики Калмыкия и Курганской области это недостаточность собственных средств на экономическое развитие, для северокавказских республик – неэффективное использование имеющихся ресурсов.

Данные проблемы могут быть решены только путем дифференцированного подхода при определении форм и объемов финансовой помощи из федерального бюджета.

Наиболее значимые выводы

Роль субъектов в реализации и достижении целей и задач госполитики регразвития не определена. Меры (мероприятия) по достижению целей и задач госполитики регразвития направлены на изменение отдельных показателей финансового состояния регионов, не увязаны с их социально-экономическим развитием и не приводят к кардинальному улучшению их финансового состояния в целом.

Оценка изменений финансового состояния регионов в увязке с их социально-экономическим развитием не проводится, что обусловлено отсутствием

на федеральном уровне методики и критериев такой оценки. Также затруднена оценка регуляторного воздействия решений, принимаемых на федеральном уровне, на изменение финансового состояния регионов. При этом динамика показателей финансового состояния регионов изучаемой группы и изменение уровня их дотационности мало зависят от решений региональных властей, определяющее воздействие оказывают внешние факторы.

Решения, принимаемые на федеральном уровне, оказывают неоднозначное воздействие (стимулирующее или ограничивающее) на показатели финансового состояния всех регионов в силу их значительной дифференциации.

При этом механизм введения временной администрации в регионах остается невостребованным, так как Минфин России оперативно и своевременно предпринимает меры по результатам мониторинга в случае ухудшения показателей платежеспособности регионов.

Полный текст выводов приведен в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации предлагается поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти до 1 апреля 2023 года рассмотреть вопросы:

- о принятии мер по сокращению количества целевых МБТ;
- о проведении инвентаризации действующих преференциальных режимов.

Полный текст предложений (рекомендаций) приведен в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 4.13.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год, пункт 3.27.0.4).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Документы стратегического планирования и иные документы в части межбюджетных отношений государственной политики регионального развития⁴, государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – госпрограмма, ГП-36), планы («дорожные карты») Правительства Российской Федерации (планы федеральных органов исполнительной власти) по реализации стратегических документов регионального развития, отчеты (доклады) об их реализации;
- законодательные, нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие процесс формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (в том числе государственного долга субъектов Российской Федерации), предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее – бюджетные кредиты), а также оценку платежеспособности, долговой устойчивости и других показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, меры по восстановлению платежеспособности субъектов Российской Федерации; решения Верховного Суда Российской Федерации о введении временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации, решения Правительства Российской Федерации о применении мер по восстановлению платежеспособности субъектов Российской Федерации;
- деятельность Минфина России по реализации ГП-36, по мониторингу исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, по предоставлению, реструктуризации и контролю за соблюдением графика погашения бюджетных кредитов, по контролю за соблюдением субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства, в том числе за платежеспособностью, исполнением долговых обязательств и долговой устойчивостью субъектов Российской Федерации, по выравниванию бюджетной

4. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», послания Президента Российской Федерации, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и др.

обеспеченности субъектов Российской Федерации, по контролю за исполнением соглашений, по разработке нормативных правовых и методологических документов в рамках указанной деятельности, а также меры по восстановлению платежеспособности субъектов Российской Федерации. Деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в указанной сфере;

- деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по исполнению консолидированных бюджетов, по формированию государственного долга, по реализации и достижению показателей ГП-36, по оздоровлению государственных финансов, по реализации соглашений, указанных ниже;
- соглашения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (далее – соглашения по платежеспособности), о предоставлении/реструктуризации кредитов из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации (далее – соглашения по бюджетным кредитам / по реструктуризации), о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее – соглашение по дотациям); планы восстановления платежеспособности субъектов Российской Федерации; соглашения об осуществлении территориальным органом Федерального казначейства отдельных функций по исполнению бюджета субъекта Российской Федерации при кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, заключаемые территориальным органом Федерального казначейства и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации; отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации; информация (отчеты) о выполнении субъектами Российской Федерации обязательств, предусмотренных соглашениями;
- иные документы.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать цели, задачи и меры государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений, определенные стратегическими документами регионального развития.

3.2. Цель 2. Оценить факторы, воздействующие на состояние и динамику показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации.

Критерии аудита (оценки) по цели 1

1. Стратегические документы регионального развития содержат ожидаемые результаты по улучшению финансового состояния субъектов в целом.
2. Стратегические документы регионального развития предусматривают разработку мероприятий по улучшению и стабилизации финансового состояния субъектов в увязке с их социально-экономическим развитием.
3. Задачи госполитики регразвития реализуются последовательно (изменения в результате реализации задач создают ценность как основу для достижения последующих целей).
4. Цели и задачи госполитики регразвития не отменяют ценность друг друга.
5. Цели госпрограммы соответствуют свойствам конкретности, измеримости и достижимости, определенным Методическими указаниями Минэкономразвития России.
6. Предусмотренные ГП-36 показатели обеспечивают возможность проверки и достижения цели и решения задач госполитики.
7. При расчете показателей ГП-36 учтено воздействие внешних факторов и условий на достижение их значений.
8. При корректировке ГП-36 сохраняется возможность оценить результативность всех мероприятий.
9. Мероприятия (меры) ГП-36 являются взаимодополняемыми в части улучшения финансового состояния регионов в целом.
10. Мероприятия (меры) ГП-36 направлены на улучшение финансового состояния регионов в целом.
11. Мероприятия Плана реализации Основ госполитики направлены на реализацию целей и задач госполитики.
12. Мероприятия Плана реализации Основ госполитики имеют логически завершенный характер.
13. Мероприятия Плана реализации Основ госполитики содержат показатели, позволяющие оценить достижение целей и задач госполитики.
14. Формирование мероприятий по реализации стратегических целей регразвития осуществляется с учетом особенностей и дифференциации субъектов.

Критерии аудита (оценки) по цели 2

1. Перечень субъектов изучаемой группы в 2017–2020 годах практически не изменился.
2. КБС исполнены на 100 %.

3. Количество показателей финансового состояния субъектов с положительной динамикой ежегодно увеличивается.
4. Положительная динамика налоговых и неналоговых доходов субъектов позволяет обеспечивать регионам финансирование своих расходных обязательств в полном объеме.
5. Отношение темпов роста доли налоговых поступлений КБС к темпам роста доли безвозмездных поступлений из федерального бюджета больше единицы.
6. Отношение темпов роста индексов бюджетных расходов субъектов к темпам роста индексов налогового потенциала субъектов меньше единицы.
7. Увеличение доли бюджетных кредитов в структуре госдолга субъектов и возможность его последующей реструктуризации решает проблему закредитованности регионов.
8. Увеличение доли субъектов с высоким уровнем долговой устойчивости.
9. При принятии решений учитывается дифференциация субъектов, что приводит к положительному воздействию факторов на показатели финансового состояния в разных регионах.
10. При принятии на федеральном уровне решений, изменяющих показатели финансового состояния регионов, учитываются предложения субъектов и оцениваются последствия реализации данных решений в отношении состояния региональных финансов.
11. Обоснование принимаемых решений исходя из конечного совокупного результата / мультипликативного эффекта их реализации позволяет сделать вывод, что относительная неизменность (слабая вариативность) показателей финансового состояния субъектов свидетельствует о стабильности их финансового состояния в целом.
12. Данные статистической, статистической налоговой, ведомственной отчетности содержат изменения показателей финансового состояния регионов в пофакторном разрезе.
13. Оценка конечного совокупного результата / мультипликативного эффекта позволяет осуществлять прогнозирование изменения показателей финансового состояния регионов в долгосрочном периоде и оценку рисков ухудшения их финансового состояния.
14. Рост экономического развития анализируемых субъектов вследствие использования стимулирующих мер господдержки является основой улучшения их финансового состояния.
15. Количество показателей, используемых на федеральном уровне для рейтингования (классификации) регионов, в том числе индикаторов, инвариантных к масштабам субъектов, в увязке с показателями социально-экономического развития регионов позволяет проводить многофакторную оценку финансового состояния субъектов.

16. Количество показателей финансового состояния субъектов и индикаторов, инвариантных к масштабам регионов, используемых рейтинговыми агентствами для рейтингования (классификации) регионов, позволяет проводить многофакторный анализ финансового состояния субъектов.
17. Количество субъектов, в которых введена временная финансовая администрация, за весь исследуемый период меньше пяти единиц.
18. Количество субъектов, в которых потенциально возможно введение временной финансовой администрации, не увеличивается.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное казначейство (г. Москва).

5. Исследуемый период

2017–2020 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 29 января 2021 года по 22 марта 2022 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Актуальность мероприятия

Долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы способствует формированию базовых условий для экономического роста, инвестиционного развития и расширения спектра конкурентоспособности российской финансово-экономической системы.

В современной реальности обеспечение финансовой устойчивости встает в один ряд с обеспечением суверенитета государства, на что особо обратил внимание Президент

Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию на 2016 год, отметив, в частности, что «финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой»⁵.

Финансовая устойчивость страны во многом определяется финансовой устойчивостью ее регионов. Финансовая устойчивость регионального бюджета является одной из основных характеристик его финансового состояния в современных условиях.

Учитывая неснижающуюся зависимость большинства региональных бюджетов от финансовой помощи федерального центра, сильную дифференциацию регионов вследствие воздействия многочисленных факторов (географическое положение, особенности расселения и характер освоенности территории, структура экономики, политика властей, институциональная среда и др.), а также формирование госполитики реразвития на федеральном уровне без четкого определения роли субъектов, необходим анализ регуляторного воздействия решений, принимаемых на федеральном уровне, на изменение финансового состояния регионов.

Влияние этих факторов неоднозначно и по-разному проявляется как на территориях одного географического масштаба, так и на разных уровнях территориального развития.

Поскольку однозначная типологизация субъектов вследствие их дифференциации затруднена, для анализа решено использовать распределение субъектов по доле дотаций из федерального бюджета в объеме собственных доходов КБС с учетом результатов их соотношений в течение трех последних отчетных финансовых лет, которое регламентируется положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс).

В целях выявления колебаний в краткосрочном анализируемом периоде (4 года) уровня дотационности субъектов, происходящих вследствие изменения показателей их финансового состояния, для анализа был выбран диапазон по доле дотаций из федерального бюджета от 20 до 40 % собственных доходов КБС. Поскольку изучаемая группа субъектов характеризуется широким спектром воздействующих факторов, оценка их финансового состояния наиболее интересна для анализа, а выборка репрезентативна.

В ходе мероприятия проведен анализ целей и задач госполитики реразвития, реализации мер по их достижению, основных показателей исполнения КБС изучаемой группы и факторов, повлекших их динамику.

5. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>

Проведенный анализ позволит выявить проблемы нормативно-правового регулирования госполитики реградвтия, оценить степень воздействия факторов на показатели финансового состояния регионов изучаемой группы, вариабельность уровня их дотационности, причины стабильности группы и возможность ее изменения.

Информационно-эмпирическую основу мероприятия составили официальные отчетные данные Минфина России, Казначейства России, Минэкономразвития России, Росстата, ФНС России, информация субъектов и контрольно-счетных органов субъектов, данные периодической печати, монографическая и другая научная литература по теме ЭАМ, материалы сети Интернет.

Использованные методы анализа

Отсутствие формализованного понятия «устойчивости бюджета» в российском законодательстве привело к образованию большого количества методов и способов его определения. Поэтому анализ проведен методом ранжирования на основе коэффициентов, сформированных методом аналогий.

В качестве основных методов в ЭАМ также применялись общенаучные методы (контент-анализ, динамический и сравнительный анализ), математические (корреляционно-регрессионный анализ) и статистические методы (анализ средних значений, коэффициентов корреляции).

7.1. Анализ целей, задач и мер государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений, определенных стратегическими документами регионального развития

7.1.1. Государственная политика регионального развития – система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов и муниципальных образований⁶.

В период 2017–2020 годов принципы, цели и задачи госполитики реградвтия в части межбюджетных отношений регулировались стратегическими документами реградвтия, утвержденными Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Так, до 2018 года документом, определяющим основные принципы и целевые ориентиры госполитики в части межбюджетных отношений, являлась Программа повышения эффективности управления общественными

6. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Указ № 13).

(государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года⁷ (далее – Программа 2018эф⁸). С 2019 года в качестве такого документа реализуется Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах⁹ (далее – Концепция 2024эф¹⁰), в которой закреплены результаты реализации Программы 2018эф, включая нерешенные задачи, а также предусматривается дальнейшее совершенствование подходов к организации межбюджетных отношений.

Программа 2018эф и Концепция 2024эф стали основой для разработки и утверждения ГП-36, которая пришла на смену действовавшей с 2013 года государственной программе Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»¹¹.

Кроме того, улучшение финансового состояния региона рассматривается как одна из составляющих достижения цели по сокращению различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, в Основах госполитики реградвтия до 2025 года, утвержденных Указом № 13.

Таким образом, в 2017–2020 годах одновременно действовало несколько нормативных правовых актов в сфере межбюджетных отношений, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации и разработанных в рамках планирования и программирования на основании и в соответствии с другими документами стратегического планирования¹². Однако единственным документом стратегического планирования^{13,14} в данной сфере является ГП-36, хотя она

-
7. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.
 8. Изменения в документ в течение исследуемого периода не вносились.
 9. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.
 10. Изменения в документ в течение исследуемого периода не вносились.
 11. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р (дейст. до 1 мая 2014 г.), 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».
 12. Так, Программа 2018эф разработана в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах, Бюджетным посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах и Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 20 октября 2013 г. № Пр-2451ГС по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 4 октября 2013 года.
 13. Перечень документов стратегического планирования определен статьей 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).
 14. Документ стратегического планирования – План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2020–2025 годы (утв. Минфином России 25 августа 2020 г.) рассмотрен в пункте 7.1.2.4.

не зарегистрирована в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования¹⁵.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания и целеполагания по территориальному принципу, отнесена стратегия социально-экономического развития Российской Федерации (далее – Стратегия Российской Федерации), которая до настоящего времени не утверждена¹⁶. При этом Стратегия Российской Федерации должна определять систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации, и являться основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации¹⁷. В результате субъектами разработаны и утверждены стратегии социально-экономического развития региона без согласования с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации¹⁸, что не позволяет проводить последовательные на всех уровнях мероприятия по экономическому развитию регионов в увязке с улучшением их финансового состояния.

Таким образом, как отмечалось еще в Программе 2018эф, в сфере межбюджетных отношений наблюдается отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность практики планирования и применения инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) для достижения целей государственной политики на долгосрочный период.

7.1.1.1. До 2018 года основными направлениями в части формирования прозрачной и стабильной системы межбюджетных отношений на федеральном уровне определены¹⁹:

- создание основы для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов;
- создание предпосылок и стимулов к повышению эффективности расходов региональных и местных бюджетов;

15. Предусмотрено статьей 12 (п. 1) Федерального закона № 172-ФЗ.

16. В соответствии со статьей 47 Федерального закона № 172-ФЗ срок разработки Стратегии Российской Федерации установлен до 1 января 2018 года.

17. Статья 16 Федерального закона № 172-ФЗ.

18. Статьей 32 Федерального закона № 172-ФЗ определено, что стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации разрабатывается в целях определения приоритетов, целей и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

19. Программа 2018эф.

- урегулирование вопросов разграничения полномочий и доходов между публично-правовыми образованиями (межбюджетных отношений);
- формирование и закрепление общих подходов к предоставлению и распределению МБТ.

В части нерешенных в ходе реализации задач следует отметить недостижение²⁰ установленного Программой 2018эф целевого ориентира в части повышения доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 40 % всех МБТ, поступающих в доходы бюджетов субъектов²¹. В 2019 году данный ориентир также не достигнут, так как при увеличении расходов федерального бюджета на предоставление МБТ на 16,7 % расходы по дотациям уменьшились на 10,8 %²².

При этом в ноябре 2016 года на федеральном уровне было принято концептуальное решение о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов с установлением условий их предоставления и использования²³ (включая меры ответственности за невыполнение субъектами обязательств), которые определяются в соглашениях, заключаемых субъектами с Минфином России начиная с 2017 года.

В свете задач, поставленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», цели и задачи в сфере межбюджетных отношений (в том числе нерешенные) углубились и расширились в Концепции 2024эф.

Концепция 2024эф содержит ряд направлений на федеральном уровне, предусматривающих разработку новых и модернизацию существующих инструментов повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе проведение обзоров бюджетных расходов, формирование системы управления налоговыми расходами, совершенствование института государственных программ, повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере и ряд других. При этом цели и задачи в указанных документах для регионов не определены.

Цель и задачи ГП-36 (в соответствующих редакциях) соответствовали установленным Программой 2018эф и Концепцией 2024эф.

-
20. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год.
21. В бюджеты субъектов Российской Федерации перечислены межбюджетные трансферты в объеме 2 044 793,3 млн рублей, из них дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – 644 493,5 млн рублей, или 31,5 % всех межбюджетных трансфертов.
22. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год.
23. 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».

При этом цель госпрограммы в предыдущей редакции²⁴, определенная в 2013 году, по истечении трех лет реализации госпрограммы в полной мере достигнута не была²⁵. Анализ показателей социально-экономического развития Российской Федерации за 2015 год подтвердил сохранение высокого уровня различия темпов экономического развития регионов, основных показателей по доходам населения, объемов инвестиций в основной капитал, а также уровня безработицы.

С 2016 года целью ГП-36 определено «содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами», что соответствует приоритетам государственной политики в изучаемой сфере²⁶.

Вместе с тем Счетная палата еще на стадии подготовки проекта ГП-36²⁷ отмечала, что субъекты в разработке госпрограммы участия не принимали, меры по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов, а также цели, задачи и мероприятия органов исполнительной власти субъектов, направленные на достижение цели и ожидаемых результатов ГП-36, в госпрограмме отсутствуют.

При проведении экспертизы проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в ГП-36 Счетная палата также неоднократно отмечала²⁸, что цель госпрограммы не в полной мере отвечает требованиям конкретности, измеримости и достижимости²⁹.

Задачи ГП-36 в основном соответствуют стратегическим документам реорганизации федерального уровня, государственной политике, определенной указами Президента

-
24. Цель «Обеспечение равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и повышения качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами» государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р.
 25. В Заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год отмечалось сохранение зависимости многих бюджетов субъектов Российской Федерации от помощи из федерального бюджета. Так, доля безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней в доходной части бюджетов 12 регионов составила свыше 40 %. В 2015 году финансовое положение большинства субъектов Российской Федерации оставалось сложным, продолжился рост государственного и муниципального долга.
 26. Раздел I Паспорта ГП-36.
 27. Заключение Счетной палаты на проект ГП-36 от 18 декабря 2015 г. № ЗСП-265/13-01.
 28. Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проекты постановлений Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» от 13 марта 2019 г. № ЗСП-29/13-01 и от 10 декабря 2019 г. № ЗСП-254/13-01.
 29. Критерии, определенные пунктом 16 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 582 (далее – Методические указания Минэкономразвития России).

Российской Федерации (в том числе Указом от 21 июля 2020 года³⁰), Плану реализации Основ госполитики.

Реализация одной из задач ГП-36³¹ способствовала включению в 2019 году в госпрограмму двух новых основных мероприятий³², которых недостаточно для ее выполнения.

К настоящему моменту ожидаемые результаты ГП-36 не достигнуты в полной мере (например, по сокращению зависимости регионов от финансовой помощи из федерального бюджета³³).

Анализ целей и задач рассмотренных документов приведен в приложении 1.

7.1.1.2. Анализ показателей госпрограммы (подпрограмм) выявил:

- несоответствие требованию адекватности³⁴ 5 из 37 показателей, так как их значения в течение ряда лет неизменны, что не позволяет очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели и решении задач госпрограммы;
- недостаточность показателей для полноценной оценки степени достижения целей и решения задач ГП-36 (подпрограмм). Так, в соответствии с паспортом подпрограммы 2³⁵ ГП-36 ее реализация позволит создать в том числе условия для увеличения налоговых доходов КБС;

-
30. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
31. «Повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий» (действует в настоящее время).
32. ОМ-3.5 «Поощрение субъектов Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
- ОМ-3.6 «Поощрение и распространение применения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований».
33. В Оперативном докладе Счетной палаты об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2020 год отмечено сохранение зависимости регионов от финансовой помощи из федерального бюджета. Доходы семи субъектов на 1 января 2021 года более чем на 70 % сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы (Республика Ингушетия – 86,3 %, Чеченская Республика – 83,7 %, Республика Тыва – 82,7 %, Республика Дагестан – 74,2 %, Карачаево-Черкесская Республика – 73,6 %, Республика Крым – 72,5 %, г. Севастополь – 72,2 %).
34. Требования к показателям (индикаторам) государственных программ Российской Федерации определены пунктом 22 Методических указаний Минэкономразвития России.
35. Подпрограмма 2 ГП-36 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов».

- отсутствие декомпозиции показателей в региональном разрезе³⁶ (только один показатель³⁷ госпрограммы, используемый для оценки реализации трех мероприятий³⁸, сформирован в региональном разрезе, что не обеспечивает возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач госпрограммы субъектами);
- отсутствие индикаторов (показателей), касающихся финансовых возможностей местных бюджетов и качества управления муниципальными финансами, что затрудняет мониторинг и оценку их состояния.

7.1.1.3. В 2017 году основные принципы региональной политики в Российской Федерации, заключающиеся в сохранении единства правового и экономического пространства, а также соблюдении баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности граждан, были определены Указом № 13³⁹.

При этом улучшение финансового состояния региона напрямую не отнесено к фактору регионального развития, оказывающему влияние на формирование и реализацию госполитики редевелопмента⁴⁰. Тем не менее в рамках достижения цели по сбалансированному и устойчивому социально-экономическому развитию регионов и муниципальных образований поставлены приоритетные задачи, затрагивающие вопросы финансового состояния регионов (рисунок 1).

Анализ реализации мер (мероприятий) по достижению целей и задач госполитики в сфере межбюджетных отношений рассмотрен в пунктах 7.1.2.1–7.1.2.5, а также приведен в приложении 2 к отчету.

-
36. В связи с отсутствием в Положении о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, устанавливающим в том числе правила разработки государственных программ Российской Федерации, нормы о декомпозиции показателей государственных программ Российской Федерации.
37. Показатель 5 «Доля просроченной кредиторской задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации».
38. Основные мероприятия 2.2 «Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня» и 2.3 «Предоставление дополнительной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам», реализуемые в период 2013–2024 годов, а также мероприятия по опережающему развитию приоритетных территорий.
39. Изменения в документ в течение исследуемого периода не вносились.
40. Факторы и условия регионального развития определены в пункте 3 Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных Указом № 13.

Указ № 13



7.1.1.4. Для кардинальных преобразований финансового состояния регионов необходима взаимоувязка целей, задач и мер (мероприятий), воздействующих на финансовые показатели регионов, с развитием экономики субъектов⁴¹.

Одна из причин «стагнации» в финансовом развитии анализируемой группы может быть связана в том числе с отсутствием практического использования предлагаемых на федеральном уровне инструментов межбюджетного регулирования (отсутствием заинтересованности (активности) у органов исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления), а также случаями несвоевременной подготовки нормативно-правовой базы (перенос сроков выполнения).

Так, в Бюджетный кодекс⁴² внесены изменения, предусматривающие введение понятия «горизонтальных» субсидий между бюджетами субъектов и между местными бюджетами для создания возможности совместного выполнения полномочий несколькими субъектами (муниципальными образованиями) и создания условий для экономии от масштаба при межрегиональном (межмуниципальном) сотрудничестве. Однако предложенный инструмент не нашел практического применения, что частично обусловлено экономическим кризисом 2020 года, связанным с распространением новой коронавирусной инфекции и, как следствие, сокращением собственных доходов регионов.

7.1.1.5. Помимо стратегических документов на федеральном уровне принимались и отдельные концептуальные решения, воздействовавшие на финансовые показатели регионов.

Так, в целях повышения эффективности системы межбюджетных отношений в 2017–2019 годах в 2016 году принято решение о централизации в федеральном бюджете 1 % налога на прибыль организаций⁴³ с последующим предоставлением эквивалентной суммы бюджетам субъектов через механизм дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на определенных условиях, в числе которых установление моратория на введение на региональном и местном уровнях льгот и преференций по налогам и иным обязательным платежам, поступающим в региональные и местные бюджеты, и отмена установленных льгот.

41. Подтверждается анализом состава регионов изучаемой группы (пункт 7.2.1 отчета), а также анализом их финансовых показателей (пункт 7.2.2 отчета).

42. Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

43. Основные направления бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденные Минфином России.

При этом сокращение различия в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов в результате данного перераспределения достигается за счет субъектов, не являющихся получателями дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, поскольку возмещение потерь доходов указанным субъектам не предусмотрено.

Анализ влияния данной меры на субъекты изучаемой группы приведен в пункте 7.2.2.1 отчета.

7.1.2. Анализ реализации мер Правительства Российской Федерации по достижению стратегических целей и задач госполитики в сфере межбюджетных отношений⁴⁴ приведен в приложении 2 к отчету. Анализ влияния указанных мер на субъекты изучаемой группы приведен в пункте 7.2 отчета.

7.1.2.1. Анализ реализации ГП-36 показал следующее.

Многочисленные изменения, внесенные в ГП-36, затрудняют оценку ее результатов в динамике и эффективности ее реализации в целом. С момента утверждения госпрограммы в 2016 году в нее шесть раз вносились изменения, в том числе в части корректировки ее задач, ресурсного обеспечения, ожидаемых результатов, показателей (индикаторов) и их плановых значений, изменения сроков реализации мероприятий⁴⁵.

Так, в части показателей (индикаторов) на уровне госпрограммы в течение периода ее реализации были исключены четыре показателя и введен один показатель. В части

-
44. В части подпрограммы 1 «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» и подпрограммы 2 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».
- В части пунктов 22 и 23 раздела IV «Совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию собственного экономического потенциала регионов», пунктов 24–26 раздела V «Уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении)».
45. Постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 373, от 30 марта 2018 г. № 364, от 27 марта 2019 г. № 325, от 26 декабря 2019 г. № 1848, от 31 декабря 2020 г. № 2465, от 22 сентября 2021 г. № 1604 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

подпрограмм 1 и 2 с 2019 года были исключены четыре показателя⁴⁶ и одновременно установлены три новых^{47,48}.

Информация о недостигнутых в 2017–2020 годах показателях подпрограмм 1 и 2 ГП-36 представлена в приложении 3.

В госпрограмме не предусмотрены конкретные мероприятия на федеральном уровне, направленные на повышение качества управления государственными финансами субъектов и муниципальными финансами, за исключением мониторинга качества управления государственными финансами, осуществляемого Минфином России.

Мероприятия ГП-36, запланированные к реализации в рассматриваемом периоде, реализованы.

7.1.2.2. Анализ реализации Плана реализации Основ госполитики показал следующее.

Мероприятия Плана реализации Основ госполитики в части межбюджетных отношений включены в два раздела: IV и V⁴⁹. При этом мероприятия, затрагивающие

-
46. Показатели: 1.2 «Доля субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между субъектами Российской Федерации установлено (единственный получатель которых определен) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем количестве субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»;
- 1.3 «Доля субсидий, по которым установлены показатели результативности использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в общем количестве субсидий»;
- 2.1 «Количество субъектов Российской Федерации, в которых дефицит бюджета и предельный объем государственного долга превышают уровень, установленный бюджетным законодательством Российской Федерации»;
- 2.4 «Количество субъектов Российской Федерации, в которых доля просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств превышает 30 процентов собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в последнем отчетном финансовом году».
47. Новые показатели: 1.7 «Доля межбюджетных трансфертов, распределение которых между бюджетами субъектов Российской Федерации установлено (единственный получатель которых определен) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем количестве межбюджетных трансфертов (за исключением межбюджетных трансфертов, распределяемых на конкурсной основе и предоставляемых на возмещение фактически осуществленных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации)»;
- 2.7 «Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах бюджетов закрытых административно-территориальных образований»;
- 2.8 «Доля субъектов Российской Федерации, превысивших среднее значение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, в общем количестве субъектов Российской Федерации» (значения данного показателя устанавливались только на 2019 год).
48. Согласно пункту 22 Методических указаний Минэкономразвития России исключение показателей (индикаторов) в течение хода реализации государственных программ не допускается.
49. Раздел IV «Совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации к наращиванию собственного экономического потенциала регионов», раздел V «Уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении)».

показатели финансового состояния субъектов, составляют 38,5 % всего количества мероприятий указанных разделов (5 из 13 мероприятий).

Результатами реализации этих мероприятий определены проекты нормативных правовых актов и доклады ответственных исполнителей в Правительство Российской Федерации. Показатели, характеризующие степень достижения целей и задач Указа № 13, Планом реализации Основ госполитики не предусмотрены.

Из пяти проанализированных мероприятий Плана реализации Основ госполитики формально не выполнено только одно – разработка и внесение в Правительство Российской Федерации проекта нормативного правового акта, устанавливающего порядок зачисления в бюджеты субъектов и в местные бюджеты дополнительно начисленных на соответствующей территории доходов от налогов и сборов в результате деятельности региональных органов государственной власти и муниципальных властей⁵⁰.

По информации, представленной ответственным исполнителем мероприятия Минэкономразвития России⁵¹, во исполнение указанного поручения в 2017 году разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации изменения в порядок распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов и соответствующая методика распределения данных дотаций⁵², которая до настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждена.

Кроме того, Планом реализации Основ госполитики не предусмотрено применение нормативных правовых актов, разработанных в рамках совершенствования механизмов стимулирования субъектов и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала регионов и муниципальных образований, в течение периода до 2025 года.

Так, бюджетные ассигнования в виде дотаций бюджетам субъектов в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций предусматривались субъектам в 2017 году в объеме 36,7 млрд рублей⁵³. Однако использованы они были

50. Раздел IV, пункт 22 Плана реализации Основ госполитики.

51. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 июля 2021 г. № 21638-СГ/Д14и.

52. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 231 и об утверждении Методики распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на возмещение части доходов от налога на прибыль организаций, подлежащих зачислению в федеральный бюджет, которые были дополнительно начислены на соответствующей территории в результате деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по наращиванию экономического потенциала территорий» (письма Минэкономразвития России от 30 июня 2017 г. № 17961-АЦ/Д14и, от 1 августа 2017 г. № 21301-СШ/Д14и, от 11 сентября 2017 г. № 25515-СН/Д14и, от 4 октября 2017 г. № 28046-МО/Д14и).

53. Утверждены Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в рамках реализации мероприятий подпрограммы 2 ГП-36.

в 2018 году в сумме 30,6 млрд рублей⁵⁴. В 2019–2021 годах в федеральных законах о бюджете не предусматривались средства на указанные цели. Таким образом, предоставление дотаций субъектам в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций имело характер единовременных выплат, а изменения в План реализации Основ госполитики не вносились.

В рамках реализации пункта 26⁵⁵ раздела V Плана реализации Основ госполитики федеральные органы исполнительной власти, ответственные за достижение соответствующих налоговому расходу целей госпрограммы и (или) целей социально-экономической политики Российской Федерации, утверждают методики оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации⁵⁶.

7.1.2.3. Анализ данных о расходах федерального бюджета⁵⁷ показал отсутствие сокращения числа предоставляемых бюджетам субъектов МБТ, что не соответствует задаче по сокращению количества целевых МБТ, определенной Указом № 13 и Концепцией 2024эф. Так, если в 2017 году количество субсидий и субвенций составило 103 и 30 единиц соответственно, то в 2020 году их количество увеличилось до 155 и 41 единицы соответственно. Количество иных МБТ в 2020 году увеличилось на 11 % по сравнению с 2019 годом. Также обращает на себя внимание факт увеличения количества целевых МБТ в ходе исполнения федерального бюджета в течение финансового года: в 2019 году на 54,3 % (или на 100 единиц), в 2020 году на 60,3 % (123 единицы).

Счетная палата ранее отмечала, что работа по консолидации субсидий по принципу «одна госпрограмма/подпрограмма – одна субсидия», а также по переводу иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий с последующей консолидацией проводится в недостаточном объеме⁵⁸. Так, увеличение количества консолидированных субсидий в 2018 году фактически происходило без сокращения общего количества субсидий, поскольку в разряд консолидированных переводились субсидии, единственные в рамках своей государственной программы.

54. Согласно Федеральному закону от 16 октября 2019 г. № 332-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год».

55. Предусматривает разработку и внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих ограничение на федеральном уровне льгот по региональным и муниципальным налогам и поэтапную отмену таких ранее установленных льгот или компенсацию выпадающих доходов региональных и (или) местных бюджетов в связи с предоставлением таких льгот; учет при расчете налогового потенциала субъектов Российской Федерации эффективных льгот, установленных для реализации приоритетных инвестиционных проектов, инвестиционных проектов естественных монополий, а также инвестиционных проектов в рамках развития приоритетных экономических специализаций региональных экономик, определенных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2019 г. № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации».

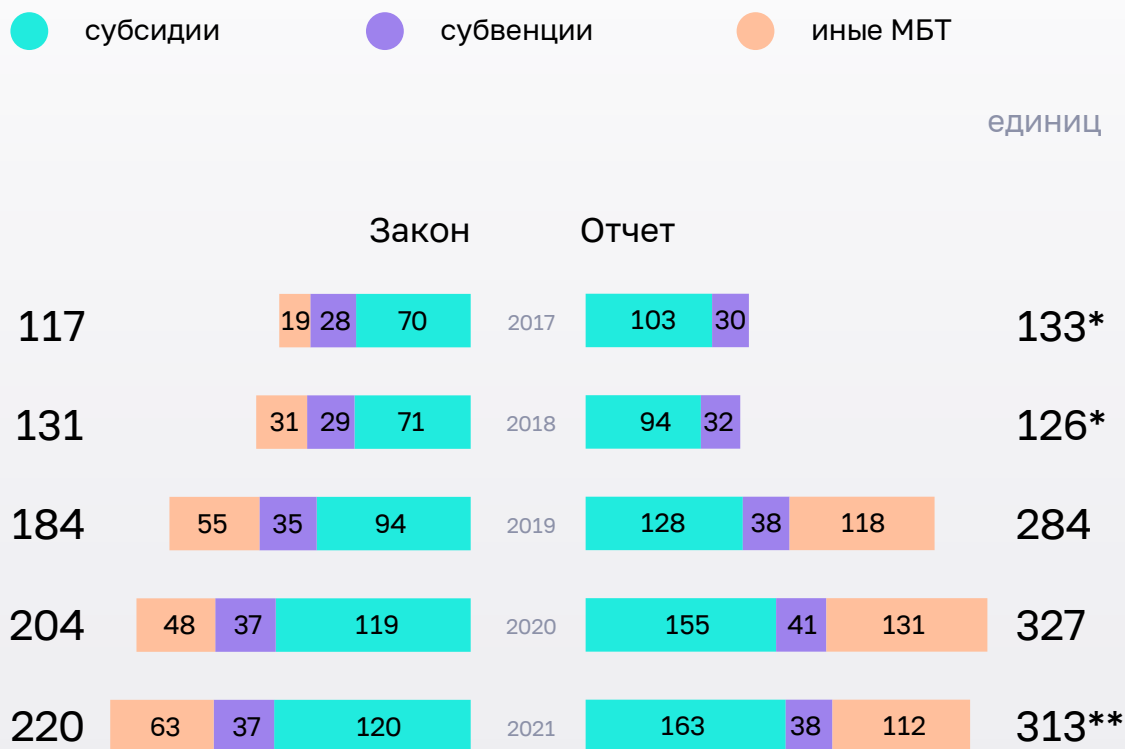
57. Данные ИАС УВГА системы Полигон СП аналитический комплекс «Прогноз», Отчет об исполнении бюджета форма № 0503117.

58. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год.

Динамика количества целевых МБТ⁵⁹ в анализируемый период приведена на рисунке 2.

Рисунок 2

Динамика количества целевых МБТ



* Данные о фактическом количестве иных МБТ отсутствуют.

** Сводная бюджетная роспись на 01.09.2021.

При этом ожидаемым результатом реализации подпрограммы 1 ГП-36 в первоначальной редакции установлено сокращение количества субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов, в результате их оптимизации (консолидации) на II этапе (2016–2020 годы) – до 66. В последующих редакциях количество субсидий уменьшено до 50. Однако в марте 2019 года данный ожидаемый результат был изменен⁶⁰, и сокращение количества субсидий на II этапе

59. Данные с сайта Минфина России.

60. Постановление Правительства РФ от 27 марта 2019 г. № 325 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

до 50 запланировано осуществлять в сопоставимых условиях без учета МБТ, предоставляемых в рамках реализации приоритетных программ, национальных и (или) федеральных проектов, с сохранением на III этапе (2021–2024 годы) достигнутого значения. В действовавшей до 1 января 2022 года редакции подпрограммы 1 ГП-36⁶¹ ожидаемый результат заключался в сохранении количества субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов, в результате их оптимизации (консолидации) (в сопоставимых условиях без учета МБТ, предоставляемых в рамках реализации приоритетных программ, национальных и (или) федеральных проектов) в 2020–2024 годах на уровне 50, что не соответствовало поставленной цели. В действующей редакции ГП-36⁶² задача по оптимизации (укрупнению) субсидий в рамках реализации приоритетов государственной политики в сфере управления региональными и муниципальными финансами отсутствует.

7.1.2.4. Минфин России является ответственным исполнителем ГП-36, в рамках реализации которой в 2017–2020 годах министерством приняты нормативные правовые акты, в соответствии с которыми осуществляется сбор реестров расходных обязательств субъектов и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта⁶³.

План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2020–2025 годы⁶⁴, являясь документом стратегического планирования, размещен в информационной системе стратегического планирования⁶⁵, предусматривает ряд направлений (блоков мероприятий) в части реорганизации в сфере межбюджетных

-
61. В редакции постановления Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2465 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».
62. В редакции постановления Правительства РФ от 22 сентября 2021 г. № 1604 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».
63. Приказы Минфина России от 31 мая 2017 г. № 82н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации, сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 103н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации», от 10 августа 2018 г. № 167н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации, сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 31 мая 2017 г. № 82н», от 3 марта 2020 г. № 34н «Об утверждении Порядка, форм и сроков представления реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации, свода реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации».
64. Утвержден Минфином России от 25 августа 2020 г.
65. Реестр документов стратегического планирования.

отношений (цели 12–14)⁶⁶, соответствующих целям и задачам госполитики. При этом он содержит те же мероприятия и показатели, которые предусматриваются в ГП-36, и по сути является в этой части дублирующим документом.

Минэкономразвития России⁶⁷ и Минюст России⁶⁸ не имеют ведомственных нормативных правовых актов по реализации стратегических документов регионального развития в части межбюджетных отношений.

7.1.2.5. Соглашения, заключаемые субъектами с главными распорядителями средств федерального бюджета о предоставлении МБТ (субсидии, иные МБТ), напрямую не направлены на реализацию целей и задач госполитики, не содержат соответствующих показателей и условий⁶⁹. Показатели результативности использования МБТ не связаны с показателями экономического развития субъектов.

Соглашения о предоставлении и использовании дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, заключаемые с 2017 года Минфином России с субъектами, содержат условия их предоставления, а также меры ответственности за невыполнение

-
66. Цель 12 «Обеспечение эффективного распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации и совершенствование системы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета», цель 13 «Повышение уровня бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации через механизм выравнивания бюджетной обеспеченности и создание условий для сбалансированного исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» и цель 14 «Повышение качества управления региональными и муниципальными финансами и стимулирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Плана деятельности Минфина России на 2020–2025 годы связаны с долгосрочной целью Минфина России «Обеспечение сбалансированного регионального развития через совершенствование межбюджетных отношений».
67. В соответствии с пунктом 5.3.39 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» министерство осуществляет реализацию государственной политики в области развития регионов с учетом социально-экономических, географических и других особенностей, в области межрегиональных связей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.
68. Согласно паспорту государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445, Минюст России является соисполнителем ГП-36, Минэкономразвития России – участником ГП-36.
69. Условия предоставления субсидий определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»), приказами Минфина России от 14 декабря 2018 г. № 269н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации» и от 14 декабря 2018 г. № 270н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации».

последними обязательств⁷⁰, возникающих из соглашений. Учитывая содержание статьи 130 Бюджетного кодекса «Условия предоставления межбюджетных трансфертов», при финансовой поддержке регионов из федерального бюджета на них накладываются определенные ограничения в зависимости от объема такой поддержки, которые субъекты вынуждены принимать и соблюдать⁷¹ для получения поддержки из федерального бюджета.

Анализ установленных для субъектов обязательств показал, что перечень указанных обязательств на протяжении 2017–2020 годов ежегодно претерпевает существенную корректировку. При этом отмечается значительная схожесть или частичное совпадение ряда обязательств с обязательствами, входящими в другие соглашения⁷², заключаемые Минфином России с субъектами. В целях сокращения дублирующихся обязательств, а также обеспечения прозрачности анализа результативности деятельности региональных органов исполнительной власти следует проинвентаризировать и оптимизировать обязательства субъектов, установленные указанными соглашениями.

За неисполнение ряда обязательств, предусмотренных соглашением, а также за процедурные нарушения (непредставление к установленному сроку подписанного высшим должностным лицом субъекта соглашения) предусмотрено применение мер принуждения – сокращение дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и приостановление предоставления дотации на выравнивание, что не способствует повышению сбалансированности региональных бюджетов.

-
70. Обязательства субъектов определяются постановлениями 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», от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации», от 30 декабря 2018 г. № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации», от 31 декабря 2019 г. № 1950 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».
71. Подобные условия установлены в отношении муниципальных образований, которым оказывается финансовая поддержка из региональных бюджетов.
72. Например, соглашения о предоставлении бюджетных кредитов бюджетам субъектов (о реструктуризации бюджетных кредитов).

7.2. Оценка факторов, воздействующих на состояние и динамику показателей финансового состояния субъектов

7.2.1. Анализ состава субъектов изучаемой группы показал следующее.

Порядок расчета Минфином России доли дотаций из федерального бюджета в объеме собственных доходов КБС с учетом результатов их соотношений в течение трех последних отчетных финансовых лет (далее – показатель дотационности) регламентируется положениями Бюджетного кодекса⁷³.

Распределение субъектов на группы по показателю дотационности ежегодно утверждается Минфином России⁷⁴. Перечни субъектов, относившихся к изучаемой группе в 2017–2020 годах, приведены в таблице 1.

Таблица 1

2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Республика Адыгея	Республика Адыгея	Республика Адыгея	-
Республика Бурятия	Республика Бурятия	Республика Бурятия	Республика Бурятия
Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика
Республика Калмыкия	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия
Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика
-	-	Республика Карелия	Республика Карелия
-	Республика Крым	Республика Крым	Республика Крым
Республика Марий Эл	Республика Марий Эл	Республика Марий Эл	Республика Марий Эл
Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)

73. Статья 130 Бюджетного кодекса.

74. Приказы Минфина России от 9 ноября 2016 г. № 481 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации», от 15 ноября 2017 г. № 1029 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации», от 14 ноября 2018 г. № 3130 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации», от 15 ноября 2019 г. № 1052 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации», от 15 ноября 2020 г. № 1032 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Республика Северная Осетия – Алания	Республика Северная Осетия – Алания	Республика Северная Осетия – Алания	Республика Северная Осетия – Алания
Алтайский край	-	Алтайский край	Алтайский край
Забайкальский край	Забайкальский край	Забайкальский край	Забайкальский край
-	-	-	Брянская область
Ивановская область	Ивановская область	Ивановская область	Ивановская область
Курганская область	Курганская область	Курганская область	Курганская область
Магаданская область	Магаданская область	-	-
Тамбовская область	Тамбовская область	Тамбовская область	Тамбовская область
г. Севастополь	г. Севастополь	г. Севастополь	г. Севастополь
Еврейская автономная область	Еврейская автономная область	Еврейская автономная область	Еврейская автономная область
Чукотский АО	Чукотский АО	Чукотский АО	Чукотский АО
17	17	18	18

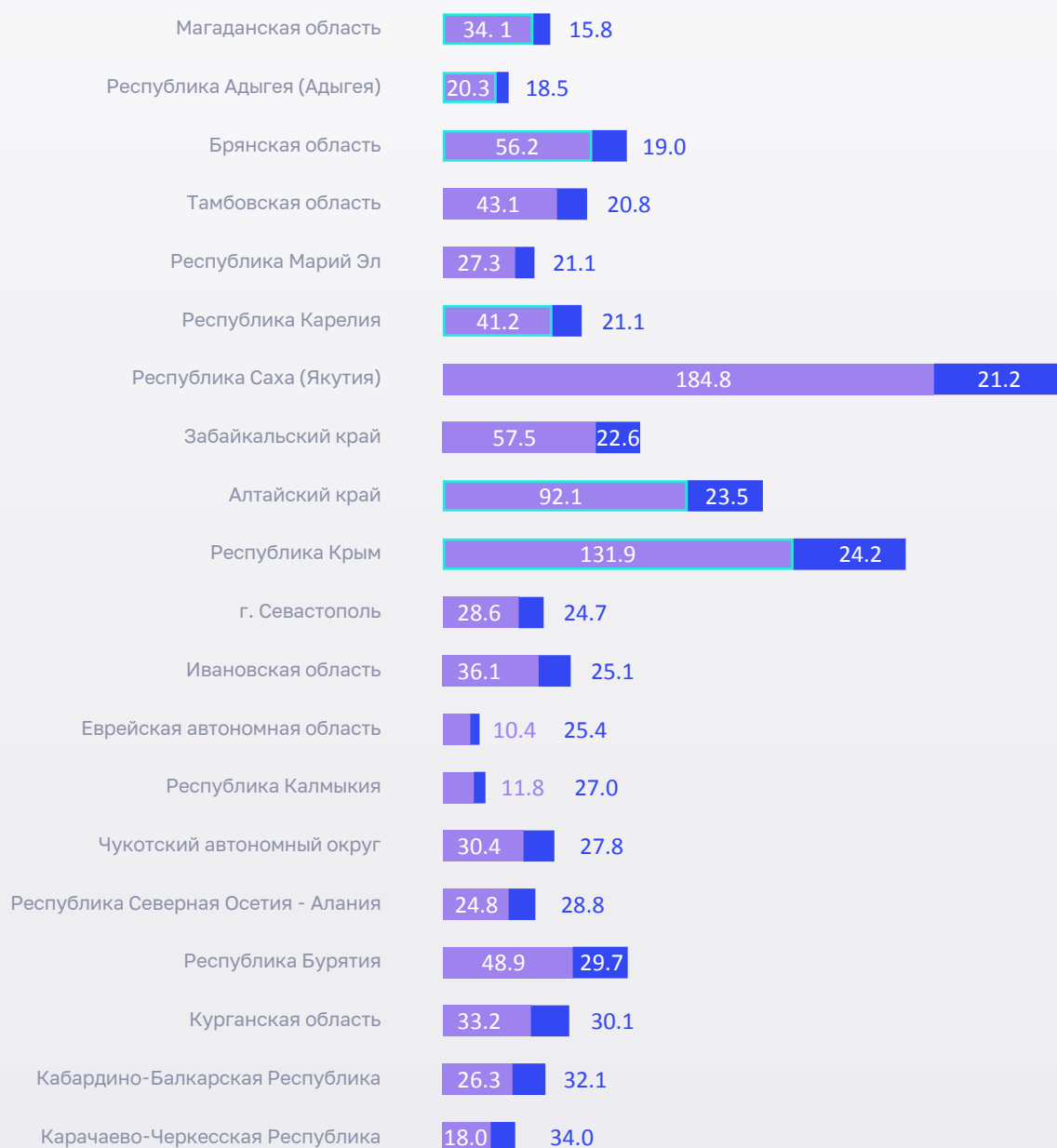
При этом среднее значение доли дотаций в общем объеме доходов КБС по ряду субъектов за 2016–2020 годы составило менее 20 % (рисунок 3).

Поскольку основной отраслью экономики Магаданской области является добыча драгоценных металлов (обеспечивает порядка 60 % налога на прибыль организаций), применение с 2016 года к налоговой базе по налогу на добычу полезных ископаемых участникам Особой экономической зоны Магаданской области понижающего коэффициента 0,6 привело в 2017 году к потерям дохода бюджета в сумме 2,1 млрд рублей (по оценке Магаданской области) и, соответственно, к снижению налоговых и неналоговых доходов бюджета до 94,2 % уровня 2016 года. Кроме того, в 2017–2018 годах увеличилась доля дотаций из федерального бюджета по отношению к объему собственных доходов КБС Магаданской области, что обусловлено решением 2016 года (централизация 1 % налога на прибыль организаций), указанным в пункте 7.1.1.5 отчета. Оценка решения приведена в пункте 7.2.2.1 отчета и в приложении 5.

В 2019–2020 годах вследствие положительных тенденций динамики цен на драгметаллы (золото и серебро) и объемов добычи драгметаллов в Магаданской области отмечен рост по всем основным бюджетобразующим налоговым доходам. В результате рост налоговых и неналоговых доходов в Магаданской области в 2019 году составил 113,9 % по отношению к 2018 году, в 2020 году – 125,4 % (к 2019 году), что уменьшило долю дотаций в доходах Магаданской области и вывело ее из изучаемой группы.

Средняя величина дотаций в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов в 2016–2020 годах

- объем доходов консолидированных бюджетов субъектов, млрд руб.
- доля дотаций в общем объеме доходов, %
- субъекты РФ, включенные в перечень дотационных субъектов (от 20 до 40 %) от 1 до 3 раз за 4 года



Увеличение доли дотаций в объеме МБТ (без субвенций) бюджету Республики Карелия в 2017–2019 годах (73,2, 74,2 и 63 % соответственно) за счет предоставления республике дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы привело к росту доли дотаций в объеме собственных доходов республики и, как следствие, вхождению Республики Карелия в изучаемую группу в 2019 и 2020 годах.

Аналогичное увеличение доли дотаций в объеме МБТ бюджету Брянской области в 2018 и 2019 годах (46 и 38,8 % соответственно) привело к росту доли дотаций в объеме собственных доходов области и, как следствие, вхождению Брянской области в изучаемую группу в 2020 году.

Увеличение объемов МБТ (без учета субвенций) бюджету Республики Адыгея в 1,5 раза (в 2018 году по сравнению с 2017 годом) с дальнейшим ростом более чем в три раза (в 2020 году по сравнению с 2017 годом) в основном за счет увеличения объемов субсидий и иных МБТ сократило долю дотаций в объеме собственных доходов республики и, как следствие, обеспечило выход Республики Адыгея из изучаемой группы в 2020 году.

Следует отметить, что ни один из субъектов изучаемой группы в анализируемом периоде не перешел в ранг высокодотационных. Однако и субъекты из числа высокодотационных (без учета Республики Крым и г. Севастополя) не пополнили анализируемую группу.

7.2.2. Анализ динамики показателей финансового состояния субъектов в рамках исполнения КБС в 2017–2020 годах

7.2.2.1. Анализ законов о региональных бюджетах изучаемых субъектов и их выполнения показал, что первоначальная редакция плановых значений показателей (доходы, расходы, дефицит/профицит, заимствования) отличается от фактических и существенно корректируется в течение финансового года. Эта ситуация характерна для всех субъектов и связана с ненадлежащим уровнем планирования расходов и доходов регионального бюджета, разницу между которыми призваны балансировать заимствования. Счетная палата обращает внимание на низкую финансовую дисциплину субъектов и недостаточное качество прогнозирования и планирования⁷⁵.

Плановые назначения по доходам КБС в 2020 году увеличены на 5,7 % (784,9 млрд рублей), в 2019 году – на 11,1 % (1 326,9 млрд рублей), в 2018 году – на 10,8 % (1 144,4 млрд рублей). Изменение плановых назначений объемов налоговых доходов на конец года по изучаемой группе субъектов в 2017 году составило около 4 % первоначальных показателей, в 2018 году – около 18 %. При этом в 2017 году

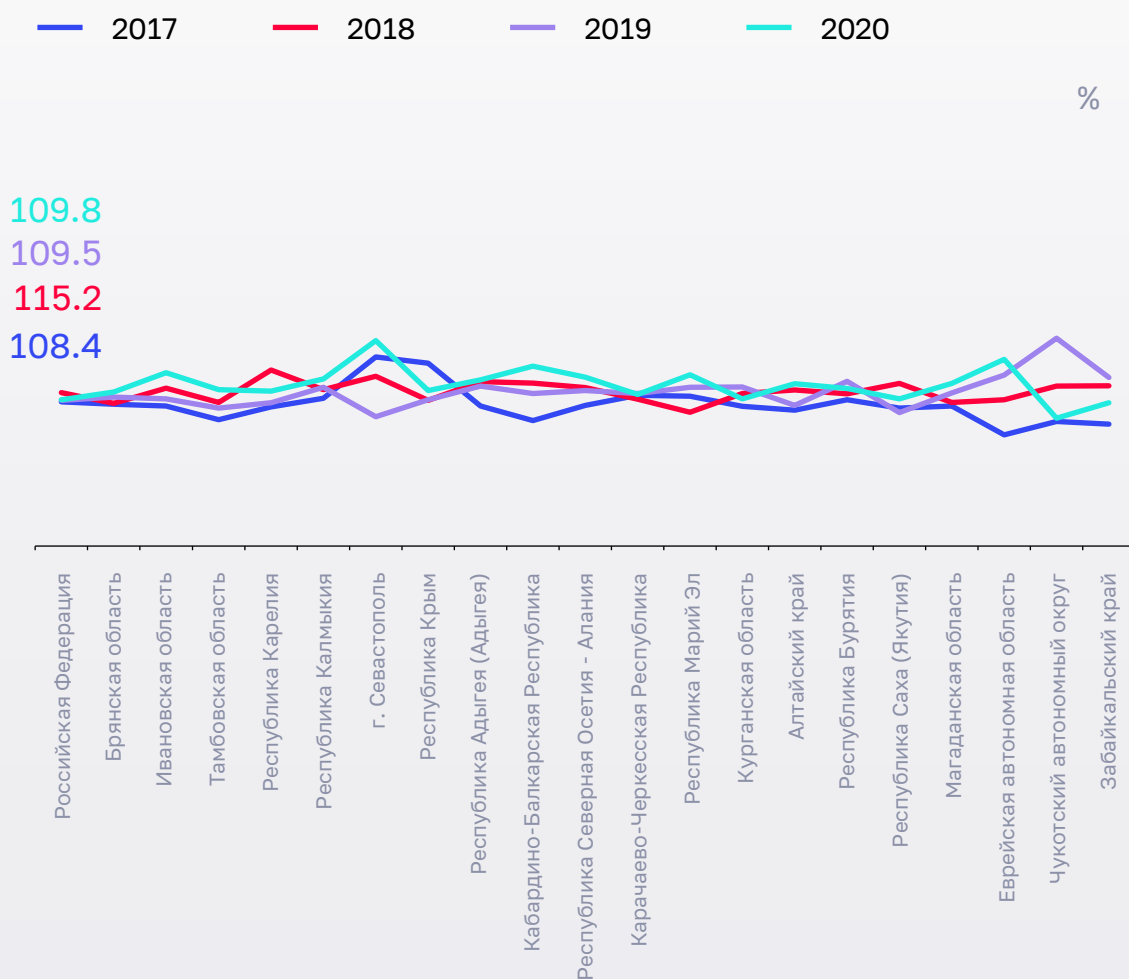
75. Российское информационное агентство «Новый день», 31.03.2021. – <https://newdaynews.ru/moscow/720301.html>, дата обращения 16.07.2021.

Республика Карелия на конец финансового года сократила плановые объемы налоговых доходов на 21 %, а Республика Крым – увеличила на 39 %. В 2018 году Республика Калмыкия увеличила плановые объемы налоговых доходов на 51 %, г. Севастополь и Республика Саха (Якутия) – на 31 %.

7.2.2.2. На протяжении анализируемого периода наблюдается положительная динамика поступлений доходов КБС в целом по Российской Федерации и в том числе по субъектам изучаемой группы. Однако темпы роста поступлений доходов КБС изучаемой группы отличаются от среднероссийского как в положительную, так и в отрицательную сторону (рисунок 4).

Рисунок 4

Темпы роста доходов консолидированных бюджетов регионов в 2017–2020 годах



Экстремальные отклонения темпов роста доходной части КБС изучаемой группы от средних темпов роста по России приведены в [таблице 2](#).

Таблица 2

	Средний темп роста доходов КБС по России, %	Отклонение выше среднероссийского, %
2017 г.	108,4	142,0 – г. Севастополь 137,4 – Республика Крым
2018 г.	115,2	132,3 – Республика Карелия 122,5 – Кабардино-Балкарская Республика 122,2 – Республика Саха (Якутия)
2019 г.	109,5	156,2 – Чукотский автономный округ 128,5 – Еврейская автономная область
2020 г.	109,8	154,5 – г. Севастополь 140,2 – Еврейская автономная область

7.2.2.2.1. В анализируемом периоде среднее значение доли налоговых и неналоговых доходов субъектов изучаемой группы ниже средних показателей по России в целом (более 80 %), однако их прирост соответствует общероссийскому тренду (20 %). При этом наибольшее увеличение объемов налоговых и неналоговых доходов обеспечили Республика Саха (Якутия) – 56,8 % и Чукотский автономный округ – 92,2 %. Наименьший прирост наблюдается в Республике Крым – 3,3 %, Республике Марий Эл – 6,9 % и Карачаево-Черкесской Республике – 8,9 %.

Доля налоговых поступлений в общей доходной базе субъектов изучаемой группы различна и варьируется в анализируемом периоде от 27 до 62 %.

Основными доходообразующими налогами являются налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы, налог на имущество организаций. Ввиду того, что указанные виды налогов регулируются в основном федеральным законодательством (за исключением возможного регуляторного воздействия регионального законодательства на налогообложение налогом на имущество организаций), динамика поступлений указанных видов налогов в КБС напрямую зависит от федеральных норм налогообложения.

Так, на динамику поступлений в региональные бюджеты анализируемых субъектов налога на прибыль организаций в 2017–2020 годах оказали влияние следующие факторы:

- 1) сокращение ставки зачисления налога в региональные бюджеты на 1 % (решение 2016 года, указанное в пункте 7.1.1.5 отчета).

По расчетам Счетной палаты (см. приложение 5 к отчету), стоимость 1 % по фактическим поступлениям налога на прибыль составила в 2017 году

7 296,1 млн рублей, в 2018 году – 8 326,4 млн рублей, в 2019 году – 8 263,6 млн рублей, в 2020 году – 8 607,7 млн рублей.

Однако в целом данное решение оказало положительное воздействие на субъекты анализируемой группы, что во многом обусловлено значительными суммами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по сравнению со стоимостью 1 % по фактическим поступлениям налога на прибыль, разница которых, по оценкам Счетной палаты⁷⁶, составила в 2017 году 27 508,3 млн рублей, в 2018 году – 39 456,4 млн рублей, в 2019 году – 50 546,6 млн рублей, в 2020 году – 66 856,5 млн рублей. Одновременно необходимо отметить, что влияние централизации 1 % налога на прибыль на доходы регионов, не входящих в изучаемую группу, может иметь как положительный, так и отрицательный результат в зависимости от уровня их дотационности;

- 2) зависимость доходов региональных бюджетов от результатов финансово-хозяйственной деятельности консолидированных групп налогоплательщиков;
- 3) в ряде регионов – зависимость от отраслевой принадлежности организаций и предприятий.

Моноотраслевой характер экономики в трех субъектах изучаемой группы: Республика Саха (Якутия), Магаданская область и Чукотский автономный округ, выявленный в ходе анализа структуры ВРП в разрезе основных видов отраслей экономики, также оказывает влияние на динамику поступлений налога на прибыль организаций.

Так, в Магаданской области и Чукотском автономном округе наблюдается устойчивый рост поступлений налога на прибыль организаций в анализируемом периоде вследствие положительных тенденций динамики цен на драгметаллы, поскольку доходы их бюджетов зависят от деятельности золотодобывающих предприятий. В Республике Саха (Якутия)⁷⁷ динамика поступлений налога связана с предприятиями алмазодобывающей и нефтеперерабатывающей отраслей и носит скачкообразный характер вследствие изменений мировой конъюнктуры цен на нефть и нефтепродукты (рисунок 5).

Одновременно вследствие применения организациями нулевых и пониженных налоговых ставок, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс) для различных отраслей деятельности, в 2017–2020 годах наблюдается ежегодное увеличение величины выпадающих доходов по налогу на прибыль организаций. По итогам 2020 года основные выпадающие доходы по налогу на прибыль организаций по всем субъектам в сравнении с 2017 годом увеличились в 1,9 раза.

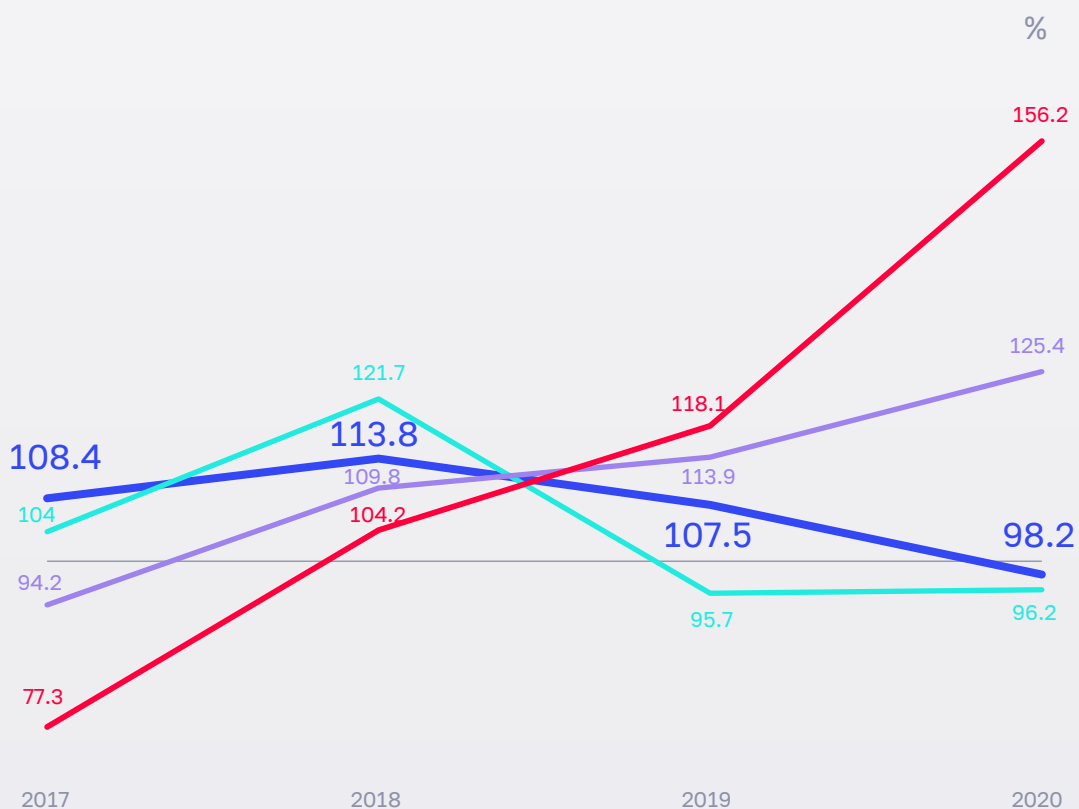
76. Разработанная Счетной палатой Методика определения влияния централизации 1 % налога на прибыль организаций на доходы субъектов изучаемой группы с учетом распределения централизованных сумм в составе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и расчеты приведена в приложении 4 к отчету.

77. Письмо Правительства Республики Саха (Якутия) от 31.07.2021 № 1107-П1.

Рисунок 5

Динамика налоговых и неналоговых доходов моноотраслевой группы исследуемых субъектов за 2017–2020 годы

- Российская Федерация
- Республика Саха (Якутия)
- Магаданская область
- Чукотский автономный округ



По налогу на имущество организаций выпадающие доходы регионов с 2019 года ежегодно составляют порядка 183 млрд рублей⁷⁸ в связи с исключением движимого имущества из объектов налогообложения. При этом в целях компенсации указанного снижения доходов КБС в 2019 году субъектам предоставлены (авансом) в 2018 году дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов в размере 97,1 млрд рублей. Однако аналогичная компенсация снижения доходов КБС в 2020–2021 годах не осуществлялась.

В 13 регионах анализируемой группы в исследуемом периоде поступления по налогу на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) составляют более 40 % налоговых поступлений (среднее значение показателя в целом по стране составляет 39,91 %). При ежегодном росте поступлений по НДФЛ в секторе неформальной занятости в период с 2017 по 2020 год в семи субъектах анализируемой группы количество лиц, осуществляющих деятельность в секторе неформальной занятости, значительно превышает российский показатель. В этой связи Счетная палата предлагала органам исполнительной власти субъектов разработать дополнительный комплекс мер, направленных на снижение сектора неформальной занятости и уровня безработицы⁷⁹, а ФНС России – рассмотреть вопрос о совершенствовании и повышении эффективности работы по выявлению теневой заработной платы и неформальных трудовых отношений в рамках функционирования комиссий по легализации налоговой базы⁸⁰.

Рост объемов поступлений доходов от уплаты акцизов в анализируемом периоде, обусловленный изменением налогового законодательства в части увеличения ставок по отдельным видам товаров, наблюдается по всем субъектам изучаемой группы.

7.2.2.2. Объем безвозмездных поступлений в структуре доходов КБС ежегодно растет и в среднем по России составлял от 16,5 % (в 2017 году) до 27,5 % (в 2020 году). Одновременно растет количество регионов, наращивающих зависимость от помощи федерального бюджета (в 2018 году – 55, в 2020 году – 65).

Лидерами по доле безвозмездных поступлений в доходах КБС (более 50 % объема доходов КБС) ежегодно в 2017–2020 годах из числа анализируемых субъектов

78. Расчет выпадающих доходов регионов осуществлен на основе данных формы 5-НИО ФНС России и информации Минфина России (письмо Минфина России от 11 октября 2018 г. № 13-Д-660/13-01).

79. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ налогового потенциала консолидированных бюджетов отдельных дотационных регионов Российской Федерации, в том числе осуществление мероприятий по оценке эффективности налоговых расходов в 2018–2020 годах и истекшем периоде 2021 года» от 13 октября 2021 г. № ОМ-67/03-02, утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 сентября 2021 г. № 63К (1506)).

80. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ администрирования налоговыми органами налога на доходы физических лиц в 2016–2018 годах, включая результаты деятельности межведомственных комиссий по легализации налоговой базы по НДФЛ с целью поступления дополнительных доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (в рамках реализации Стратегической карты ФНС России)» от 23 декабря 2019 г. № ОМ-131/03-02, утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 29 ноября 2019 г. № 69К (1365)).

являлись Республика Крым, Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская республики.

Прирост объемов безвозмездных поступлений в субъектах изучаемой группы в 2017–2020 годах составил 95,5 %, что ниже среднероссийского показателя (131,6 %).

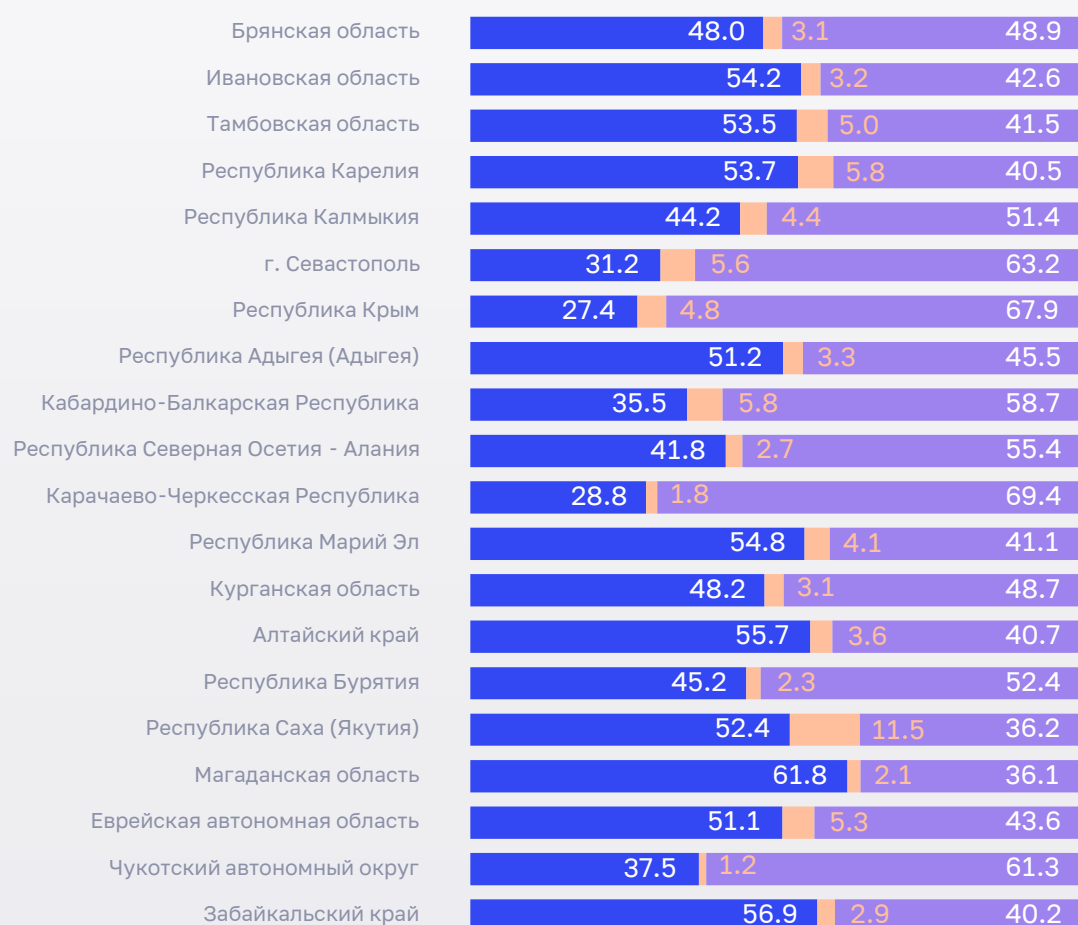
При этом увеличение объемов безвозмездных поступлений в Республике Адыгея и Еврейской автономной области превысило 200 %.

Структура доходов регионов изучаемой группы по средним удельным весам за анализируемый период приведена на рисунке 6.

Рисунок 6

Структура доходов консолидированных бюджетов регионов по средним удельным весам за 2017–2020 годы

- Средняя доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов
- Средняя доля налоговых доходов в общем объеме доходов
- Средняя доля неналоговых доходов в общем объеме доходов



7.2.2.3. Наблюдаемая в 2017–2020 годах тенденция к росту расходов КБС характерна и для субъектов анализируемой группы, что отражено в таблице 3.

Таблица 3

Наименование субъекта Российской Федерации	2017 г.	2018 г.		2019 г.		2020 г.	
	исполнено, млрд руб.	исполнено, млрд руб.	темп роста, %	исполнено, млрд руб.	темп роста, %	исполнено, млрд руб.	темп роста, %
Российская Федерация	10 806,7	11 878,5	109,92	13 558,8	114,15	15 574,1	114,86
Субъекты изучаемой группы	1 091,1	1 200,3	110	1 374,9	114,55	1 618,8	117,74

Наибольшие показатели роста сложились по 12 субъектам изучаемой группы, из них в Республике Калмыкия – 183,1 %, Республике Адыгея – 182,6 %, Еврейской автономной области – 179 %, Республике Карелия – 172,1 %, Республике Северная Осетия – Алания – 171,2 %. Одновременно в двух регионах изучаемой группы отмечено отставание от общероссийского темпа роста (144,1 %): в Тамбовской области – 125,3 %, Республике Саха (Якутия) – 130,6 %.

Всего за анализируемый период фактическое исполнение расходов КБС составило 94,7 %. Не реализованы мероприятия на сумму 2,9 трлн рублей, из них 271,0 млрд рублей по субъектам изучаемой группы.

Больше половины расходов КБС составляют первоочередные расходы⁸¹, доля которых за анализируемый период составила 64 %. Превышение в исследуемый период доли первоочередных расходов над общероссийским показателем в изучаемой группе сложилось примерно у половины регионов: Алтайского и Забайкальского края, Еврейской автономной области, Курганской области, республик Бурятия, Калмыкия, Кабардино-Балкарской и Северная Осетия – Алания (рисунок 7).

При таких высоких показателях по первоочередным расходам направление расходов на цели регионального развития практически не осуществляется. Отсутствует возможность гибкого управления расходами: невозможно произвести сокращение таких расходов, например, для погашения и (или) обслуживания государственного долга.

81. К первоочередным расходам в соответствии с информацией Минфина России (письмо Минфина России от 6 июля 2021 г. № 06-02-09/53460) относятся: расходы по оплате труда с начислениями; расходы на осуществление социальных выплат населению; расходы по содержанию учреждений; расходы по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения.

Рисунок 7

Доля первоочередных расходов в среднем за 2017-2020 годы



Причинами существенного увеличения бюджетных расходов в исследуемом периоде послужили инфляционные процессы, индексация социальных выплат, включая выплату заработной платы работникам государственных и муниципальных

учреждений⁸² и увеличение расходов на медицинское страхование неработающего населения. В 2019–2020 годах влияние на рост региональных расходов оказывает увеличение целевой финансовой помощи в рамках реализации национальных проектов⁸³ и нецелевой финансовой помощи регионам в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19.

Реализация национальных проектов уменьшила долю первоочередных расходов в КБС⁸⁴. Между тем привязка целевого финансирования к расходам не прибавила гибкости в их управлении.

Органы государственной власти субъектов имеют ограничения в возможности влияния на бюджетные расходы, поскольку их изменение определяется договорными обязательствами, обусловленными предоставлением МБТ из федерального бюджета, а также экономическими причинами: инфляцией, ростом тарифов, индексацией минимального размера оплаты труда.

7.2.2.4. Результат исполнения КБС в 2017–2020 годах приведен на рисунках 8 и 9. В 2020 году КБС большинства регионов (57 из 85) исполнены с дефицитом вследствие реализации мероприятий, направленных на борьбу с пандемией, результат исполнения КБС изучаемой группы был положительным (профицит составил 4 640,0 млн рублей).

Следует отметить, что дефицит исполнения КБС изучаемой группы в 2017–2020 годах имеет тенденцию к снижению по отношению к общему дефициту КБС Российской Федерации, в то время как профицит исполнения КБС изучаемой группы имеет стойкую тенденцию роста по отношению к общему профициту КБС Российской Федерации. Таким образом, несмотря на стабильную дотационность изучаемых регионов, исполнение КБС находится на высоком уровне, обеспечив практически 42 % профицита КБС в целом по России в 2020 году и сократив долю дефицита до 2,4 % в общем дефиците КБС Российской Федерации.

При этом на протяжении четырех лет устойчиво «дефицитными» являются республики Бурятия и Калмыкия, Тамбовская область, «профицитными» – Карачаево-Черкесская Республика, Республика Марий Эл и Брянская область.

82. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

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

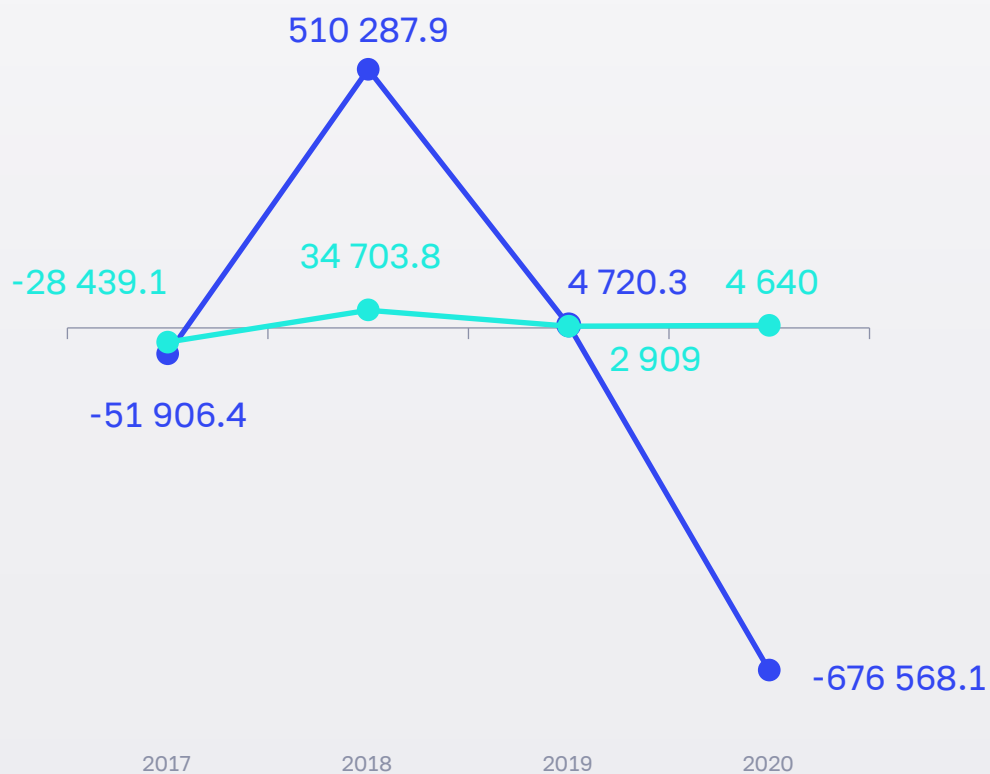
84. Республика Карелия: темп роста – 130,3 %, доля первоочередных расходов – 64,9 %; Республика Калмыкия – 133,6 % и 62,2 % соответственно; Республика Марий Эл – 134,7 % и 57 %; Алтайский край – 117,7 % и 66,5 %.

Рисунок 8

Результат исполнения КБС в 2017–2020 годах

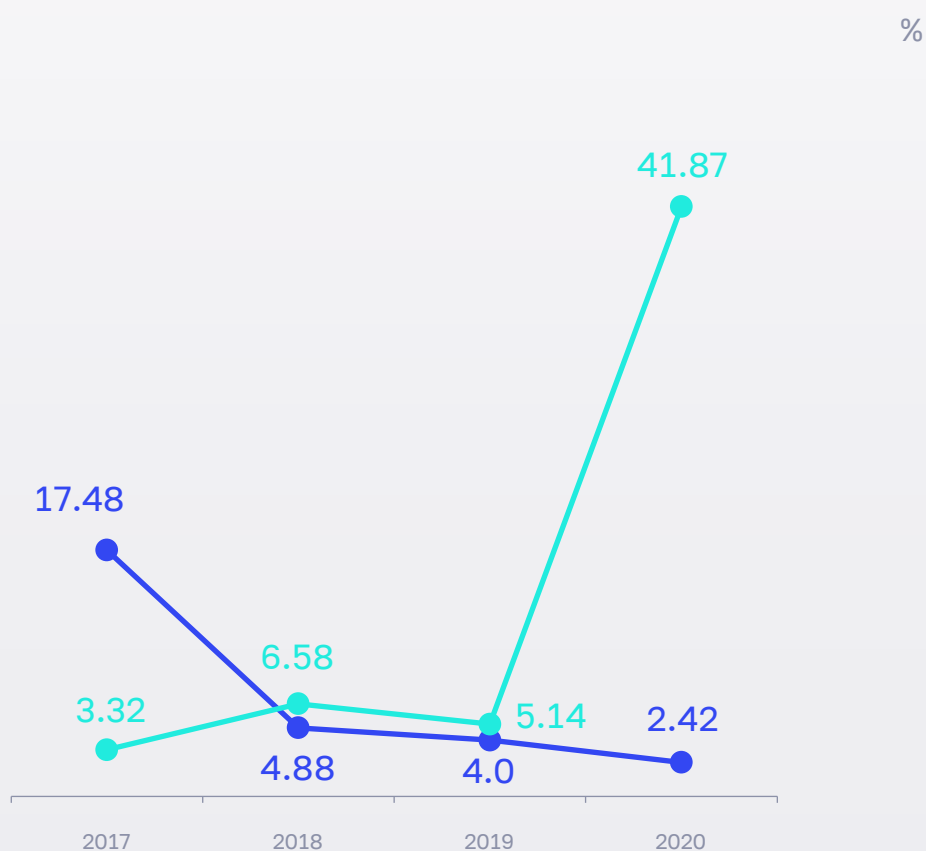
—●— Российская Федерация, всего —●— в т. ч. изучаемая группа

млн руб.



Динамика результата исполнения КБС субъектами изучаемой группы

- Удельный вес дефицита изучаемой группы в общем дефиците по РФ
- Удельный вес профицита изучаемой группы в общем профиците по РФ



Дефицит консолидированных бюджетов отдельных регионов превышает 15 % налоговых и неналоговых доходов КБС:

- в 2017 году в г. Севастополе указанное соотношение составило 20,5 %, Кабардино-Балкарской Республике – 19,2 %;
- в 2020 году в Республике Калмыкия – 22,4 %, Республике Карелия – 19,7 %.

В Кабардино-Балкарской Республике по итогам 2017 года сложилось превышение значения показателя «отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к общему годовому объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений в отчетном финансовом году» (0,27 при значении показателя 0,15)⁸⁵.

Решения федерального уровня о мерах по индивидуальной поддержке регионов (создание особых экономических зон (далее – ОЭЗ), промышленных парков, территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР), свободной экономической зоны (далее – СЭЗ), утверждение индивидуальных программ социально-экономического развития регионов) не оказали заметного положительного воздействия ни на финансовые показатели регионов, ни на социально-экономические показатели (количество рабочих мест, созданных резидентами, объем осуществленных резидентами инвестиций, среднемесячная заработная плата).

Так, среднее значение доли инвестиций за анализируемый период, осуществленных на территориях преференциальных режимов, в общем объеме инвестиций, осуществленных на территории 16 субъектов анализируемой группы (в Республиках Адыгея, Калмыкия и Марий Эл, Брянской области преференциальные режимы отсутствуют), составляет 4,32 %. Наибольшее значение по указанному показателю зафиксировано в г. Севастополе (26,15 %).

По показателю «количество созданных рабочих мест» среднее значение доли рабочих мест в общем количестве созданных рабочих мест на территории 16 субъектов составляет 9,73 %. Самое высокое значение данного показателя зафиксировано в ОЭЗ Магаданской области (58,39 %), СЭЗ в Республике Крым (47,13 %) и г. Севастополе (37,41 %).

В республиках Северная Осетия – Алания и Кабардино-Балкарской на территориях преференциальных режимов не осуществлялись инвестиции и не создавались рабочие места.

Кроме того, анализ деятельности институтов развития Северо-Кавказского федерального округа, созданных для формирования и управления ОЭЗ на территории субъектов округа, показал их низкую результативность, о чем Счетная палата докладывала Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации⁸⁶.

Среднее значение показателя «среднемесячная заработная плата» на территориях ТОР ниже среднего значения заработной платы в регионе (за исключением Республик

85. По данным анализа соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса, проведенного Минфином России в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

86. По итогам экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит результативности деятельности институтов развития, финансируемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (отчет от 11 февраля 2021 г. № ОМ-13/13-02, утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 2 февраля 2021 г. № 5К (1448), направлены информационные письма от 5 марта 2021 г. № 01-605/13-02 и от 17 февраля 2021 г. № 02-433/13-02 соответственно.

Карелия и Бурятия, Алтайского края), на территориях всех ОЭЗ уровень заработной платы также ниже среднего значения в регионе, а на территории СЭЗ в Республике Крым и г. Севастополе соответствует среднерегиональному значению.

Утверждение и финансирование индивидуальных программ социально-экономического развития регионов осуществляется с 2020 года, поэтому об их результативности судить преждевременно.

7.2.2.5. Государственный долг

7.2.2.5.1. Структура государственного долга всех субъектов в период 2017–2020 годов значительно изменилась. Увеличилась доля государственных ценных бумаг (с 19 до 31 % по всем субъектам, с 9 до 20 % по субъектам анализируемой группы). Произошло замещение кредитов от коммерческих организаций на бюджетные кредиты. Доля коммерческих кредитов у всех субъектов уменьшилась с 34 до 23 %, у субъектов изучаемой группы – с 36 до 26 %. Доля бюджетных кредитов выросла у всех субъектов на 2 % (с 42 до 44 %), у субъектов изучаемой группы не изменилась и составила 46 %. Доля государственных гарантий в общем объеме государственного долга субъектов уменьшилась с 4 до 2 %, у субъектов изучаемой группы – с 5,5 до 5,3 %.

7.2.2.5.2. Осуществляемая в 2017–2020 годы Правительством Российской Федерации поддержка субъектов в виде предоставления бюджетных кредитов (2017 год)⁸⁷, проведения реструктуризации бюджетных кредитов (2017 год)⁸⁸, продления сроков уплаты бюджетных кредитов (2020 год)⁸⁹, увеличения срока предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на едином счете бюджета субъекта⁹⁰ позволила регионам оптимизировать долговую нагрузку и снизить расходы на обслуживание государственного долга.

Расходы на обслуживание государственного долга субъектов и субъектов изучаемой группы в период 2017–2020 годов уменьшились на 26 % при увеличении общего объема долга (у всех субъектов – на 6 %, у субъектов изучаемой группы – на 2 %). На указанный факт повлияло также снижение ключевой ставки Банка России⁹¹.

-
87. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2016 № 1482 «Об утверждении Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2017 год».
88. Части 7 и 8 статьи 16 Федерального закона от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».
89. Часть 4 статьи 16 Федерального закона от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».
90. Пункт 2 статьи 1 Федерального закона от 08.12.2020 № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
91. Ключевая ставка Банка России в период 2017–2020 годов снизилась с 10 до 4,25 %, источник: https://cbr.ru/hd_base/keyrate/?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.From=01.01.2017&UniDbQuery.To=31.12.2020, дата обращения 17.09.2021.

Изменение долговой нагрузки у субъектов изучаемой группы (на диаграмме – дотационные субъекты) и остальных субъектов (без дотационных) представлено на рисунке 10.

Рисунок 10

Долговая нагрузка субъектов РФ

● Дотационные субъекты — Все субъекты РФ без дотационных



У 12 субъектов изучаемой группы в период 2017–2020 годов наблюдалось уверенное снижение долговой нагрузки, тогда как у 9 субъектов уровень долговой нагрузки в отдельные годы повышался. Эта тенденция в целом характерна для всех субъектов, за исключением 2020 года, когда их долговая нагрузка выросла по сравнению с 2019 годом. Долговая нагрузка среди субъектов изучаемой группы в 2017–2020 годах колебалась от 3,1 % (Алтайский край) до 124,1 % (Республика Карелия). Такой разброс показателей не позволяет сделать вывод о значительном влиянии дотаций на уровень долговой нагрузки.

7.2.2.6. Дебиторская и кредиторская задолженности

В период 2017–2020 годов у всех субъектов наблюдалась тенденция роста текущей дебиторской и кредиторской задолженностей при одновременном снижении доли просроченной задолженности.

Доля совокупной просроченной кредиторской задолженности субъектов изучаемой группы снизилась на 9,6 %, однако у 15 регионов изучаемой группы она превышает среднюю по стране (1 %).

Половина просроченной кредиторской задолженности субъектов изучаемой группы приходится на Магаданскую область. Основной причиной возникновения задолженности является недостаточное поступление налоговых доходов областного бюджета, повлекшее неисполнение расходных обязательств перед ресурсоснабжающими организациями по возмещению межтарифной разницы⁹².

В результате исполнения Магаданской областью обязательств, определенных Соглашением о мерах по восстановлению платежеспособности Магаданской области⁹³, по итогам 2020 года объем просроченной кредиторской задолженности приведен в соответствие с требованиями Бюджетного кодекса.

Если просроченная задолженность по исполнению обязательств субъекта (в том числе бюджетных) превышает 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта по итогам финансового года, принимается решение о введении режима временной финансовой администрации⁹⁴. Анализ нормативно-правовой базы системы «КонсультантПлюс Регион» показал, что за все время существования указанного бюджетно-правового режима необходимости в их применении не возникло, что свидетельствует в том числе о надлежащей работе финансовых органов. Таким образом, законодательное закрепление режима введения временной финансовой администрации является скорее инструментом предупредительного характера, который помогает нивелировать риск финансовой (бюджетной) безопасности при наступлении рискованной ситуации, так как он содержит достаточно четкий план действий на случай возникновения кризисной ситуации.

7.2.3. Анализ рейтингов субъектов, формируемых на федеральном уровне, а также российскими и зарубежными рейтинговыми агентствами.

7.2.3.1. Оценка финансового состояния регионов на федеральном уровне осуществляется Минфином России через призму качества управления финансами субъектов и муниципальных образований⁹⁵.

Оценка качества управления региональными финансами (далее – оценка качества) проводится по единым для всех субъектов методологическим принципам на основе

-
92. Письмо Губернатора Магаданской области С.К. Носова от 2 августа 2021 г. № 5215/01/13.
93. Соглашение заключено на основании мониторинга исполнения требований статьи 1684 Бюджетного кодекса, проведенного Минфином России, и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2020 г. № 2794-р.
94. Регламентирована главой 19.1 Бюджетного кодекса «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации».
95. Приказ Минфина России от 3 декабря 2010 г. № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

значений индикаторов по семи направлениям мониторинга, а также по соблюдению бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса.

Перечень индикаторов для оценки качества и сами индикаторы (их значения, формулировки) ежегодно корректируются. Так, в 2020 году Перечень содержал 84 индикатора качества управления (практически в 1,8 раза больше первоначального количества в 46 индикаторов) и 26 индикаторов соблюдения бюджетного законодательства, из которых 24 отражают финансовые характеристики региональных бюджетов.

По результатам оценки качества составляется соответствующий рейтинг субъектов. Так, на протяжении четырех лет высоким качеством управления региональными финансами характеризуется 5 субъектов, в том числе Алтайский край, а на протяжении трех лет – 10 субъектов, из которых 2 региона входят в изучаемую группу: Республика Адыгея и Брянская область.

К регионам, характеризующимся в течение четырех лет ненадлежащим качеством управления региональными финансами, относятся 5 субъектов, из которых два региона входят в изучаемую группу: Еврейская автономная область и Магаданская область. В течение трех лет ненадлежащим качеством управления региональными финансами из числа регионов изучаемой группы характеризовалась Курганская область.

7.2.3.2. Начиная с итогов 2019 года Минфином России⁹⁶ проводится ранжирование субъектов по уровню долговой устойчивости⁹⁷. В качестве критерия ее оценки приняты показатели⁹⁸, расчет значений которых осуществляется по методике расчета значений показателей долговой устойчивости субъекта Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № 227.

Следует отметить, что при расчете плановых значений показателя «Отношение госдолга к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений» используются плановые показатели бюджета субъекта (объем доходов и безвозмездных поступлений) на текущий финансовый год по состоянию на 1 августа текущего финансового года и фактические данные о государственном долге субъекта по состоянию на 1 января текущего финансового года, что несопоставимо, так как к августу бюджеты субъектов претерпевают порой значительные изменения и чаще всего корректируются под текущую ситуацию. Использование не коррелирующих между собой данных на разные отчетные даты не обеспечивает их сопоставимость в исторических рамках⁹⁹.

96. Пункт 1 статьи 107.1 Бюджетного кодекса.

97. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса долговая устойчивость определяется как состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключая нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации.

98. Пункт 5 статьи 107.1 Бюджетного кодекса.

99. Рекомендации Комитета ИНТОСАИ по государственному долгу. Источник: Методические указания по применению опыта ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ при осуществлении контроля за государственным долгом в Российской Федерации (утверждены аудитором Счетной палаты Российской Федерации Н.И. Табачковым 7 декабря 2005 г.).

Опубликование данных о присвоенном субъекту уровне долговой устойчивости (рейтинге) в конце текущего финансового года¹⁰⁰ по итогам прошедшего года не позволяет потенциальным инвесторам и кредиторам (особенно после введения нового вида бюджетных кредитов на финансирование инфраструктурных проектов) оперативно отслеживать и применять устаревшие данные для принятия решения.

По итогам 2019 года в группу субъектов с высоким рейтингом долговой устойчивости отнесены 40 субъектов, из которых 6 – субъекты изучаемой группы, к среднему уровню долговой устойчивости отнесены 42 субъекта¹⁰¹, из которых 12 – субъекты изучаемой группы.

Несмотря на то что ни один из субъектов изучаемой группы не попал в группу с низкой долговой устойчивостью, невозможно сделать вывод, что дотации оказывают большое влияние на долговую устойчивость.

7.2.3.3. Проводимая Минэкономразвития России оценка эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹⁰² основывается на степени достижения регионом целевых значений показателей, отражающих достижение национальных целей и задач (экономические и социальные показатели), а также на показателе «Уровень доверия к власти».

Показатели, отражающие финансовое состояние региона, используемые российскими и зарубежными рейтинговыми агентствами (доходы и расходы бюджета, госдолг, кредиторская и дебиторская задолженность и т. п.), не входят в оценку эффективности деятельности высших должностных лиц с 2018 года.

Анализ методик Минфина России и Минэкономразвития России и результаты рейтингования субъектов приведены в [приложении 7](#).

-
100. Согласно пункту 7 Правил проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № 227, перечень субъектов Российской Федерации по уровню долговой устойчивости публикуется Минфином России не позднее 1 октября текущего финансового года на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. При этом данные бюджетной отчетности субъектов Российской Федерации доступны на сайте Федерального казначейства в феврале-марте текущего года, а утверждение субъектами отчетов об исполнении региональных бюджетов, как правило, проходит не позднее августа текущего года.
101. Данные по классификации субъектов Российской Федерации по группам долговой устойчивости: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=131626-o_klassifikatsii_subektov_rossiiskoi_federatsii_po_grupпам_dolgovo_i_ustoi_chivosti, дата обращения 17.09.2021.
102. Проводится в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и 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».

7.2.3.4. Сравнительный анализ рейтингов субъектов, сформированных Минфином России и Минэкономразвития России (см. приложение 8), в силу разнонаправленности применяемых методик приводит к несопоставимым результатам.

Так, Алтайский край, на протяжении трех лет входивший в изучаемую группу, в течение анализируемого периода характеризовался высоким качеством управления региональными финансами и высоким уровнем долговой устойчивости, а по оценке Минэкономразвития России – не поднимался выше 58 места.

Магаданская область, на протяжении двух лет входившая в изучаемую группу, наоборот, в течение анализируемого периода характеризовалась низким качеством управления региональными финансами и средним уровнем долговой устойчивости, а по оценке Минэкономразвития России – не опускалась ниже 39 места (в 2018 году – 20 место).

7.2.3.5. Анализ методологий (см. приложение 9), применяемых рейтинговыми агентствами (далее – агентства), показал, что при рейтинговании субъектов агентства оперируют одинаковыми или похожими коэффициентами. При этом подходы, используемые ими в расчетах, имеют различия в части набора показателей, характеризующих деятельность органов власти и уровень развития региона.

Среди методологий можно выделить общие черты в структуре проводимого анализа. При оценке финансовых факторов рейтинговыми агентствами анализируются показатели сбалансированности бюджета, долговой нагрузки и ликвидности. Ни одна из анализируемых методологий агентств не предполагает проведение оценки эффективности управления субъекта или муниципального образования.

Следует отметить, что составление агентствами рейтингов субъектов носит заявительный характер. Так, по информации, размещенной на официальных сайтах агентств¹⁰³, за период с 2018 года по август 2021 года по заявкам субъектов и муниципальных образований агентствами сформированы рейтинги:

- АКРА – в 2018 году 6 субъектов, в 2019 году – 2 субъекта, в 2020 году – 1 субъект, в 2021 году – 31 субъект и 3 муниципальных образования;
- АО «Эксперт РА» в 2021 году – 26 субъектов и 3 муниципальных образования;
- ООО «НКР» в 2018–2021 годах рейтингование субъектов и муниципалитетов не проводило.

Таким образом, рейтинги агентств для регулярной оценки финансового состояния регионов малоприменимы.

7.2.3.6. Регрессионный анализ финансового состояния субъектов изучаемой группы не выявил устойчивой повторяющейся взаимосвязи между объемами налоговых

103. <https://acra-ratings.ru>, <https://raexpert.ru>, <https://ratings.ru>

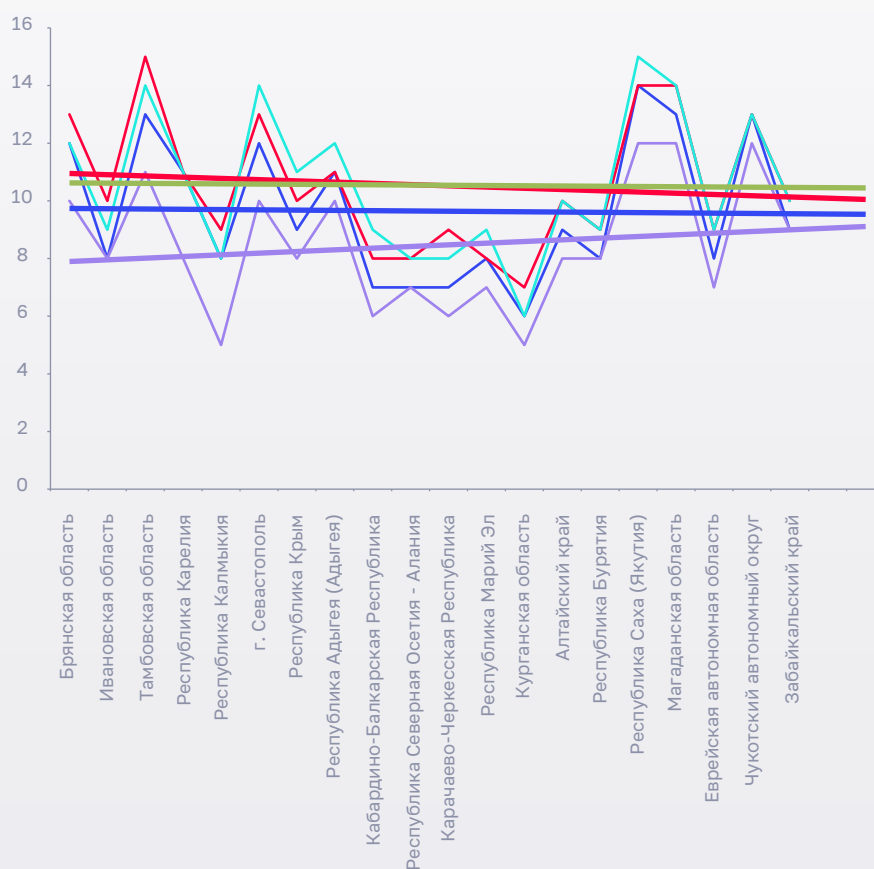
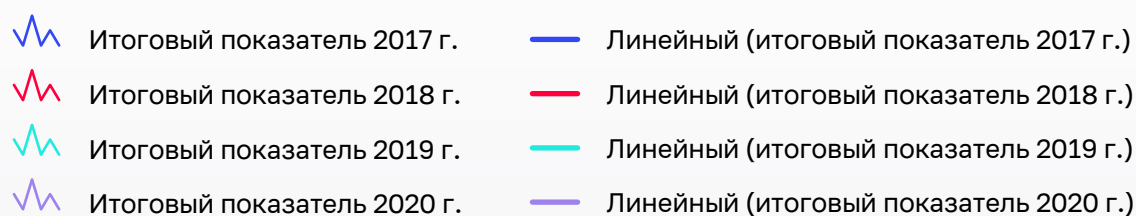
и неналоговых доходов и рассмотренными показателями: показатели могут быть значимы в одних моделях и незначимы в других. Чаще всего значимы ВРП и МБТ на душу населения, а также занятость. Результаты регрессионного анализа приведены в приложении 10.

7.2.3.7. На основе изученных научных разработок, методик оценки субъектов федерального уровня и методик рейтинговых агентств методом аналогий были сформированы коэффициенты для оценки финансового состояния субъектов изучаемой группы в увязке с социально-экономическими показателями методом ранжирования.

Результаты анализа отражены на рисунке 11.

Рисунок 11

Итоговые показатели за 2017–2020 годы



Как видно из графика, экстремально положительные отклонения от ежегодных линий тренда (лучший результат) имеют шесть субъектов: Республика Саха (Якутия), Брянская, Магаданская и Тамбовская области, Чукотский автономный округ, г. Севастополь. Отрицательные отклонения от ежегодных линий тренда имеют пять субъектов: республики Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская и Северная Осетия – Алания, Курганская область.

Анализ матрицы сопряженности коэффициентов показал схожесть финансового положения Республики Калмыкия, Курганской области и трех северокавказских республик.

Все пять субъектов-аутсайдеров, показавших худший результат, характеризуются недостаточностью собственных средств, слабым экономическим развитием.

Однако северокавказские республики более зависимы от финансовой помощи из федерального бюджета, чем Республика Калмыкия и Курганская область. Низкая экономическая эффективность предприятий не обеспечивает достаточное поступление налогов в бюджеты этих республик. Созданные на территориях этих республик ОЭЗ туристско-рекреационного типа не работают. Низкая инвестиционная активность не обеспечивает экономического развития республик. Решение этих проблем кроется в повышении результативности использования собственных и предоставляемых из федерального бюджета средств на экономическое развитие, учитывая более благоприятные по сравнению с Республикой Калмыкия и Курганской областью условия (географическое расположение, климатические и природные условия).

В отличие от них Республика Калмыкия и Курганская область более устойчивы по отношению к финансовой помощи, что обеспечивается в том числе более высокой долей прибыльных предприятий. Однако их недостаточное количество приводит к тому, что собственные доходы этих регионов используются в основном на покрытие первоочередных расходов и на погашение госдолга. Отсутствие капитальных расходов и низкая инвестиционная привлекательность не позволяют стимулировать экономическое развитие этих регионов. Решению данных проблем может способствовать дифференцированная финансовая помощь из федерального бюджета на экономическое развитие.

8. Выводы

8.1. Отражение и регулирование аспектов госполитики регразвития в разных нормативных правовых актах, действующих одновременно, а также принятие отдельных концептуальных решений не позволяет сформировать целостную систему стратегического планирования в сфере межбюджетных отношений, а также прочную взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием на долгосрочный период в данной сфере, несмотря на согласованность целей и задач, определенных в стратегических документах регразвития.

8.2. Цели и задачи госполитики регразвития, определенные стратегическими документами регразвития (включая ГП-36), не декомпозированы на региональный уровень. Мероприятия органов исполнительной власти субъектов (муниципальных образований) в сфере регразвития стратегическими документами федерального уровня не определены, что не позволяет оценить общий вклад регионов и каждого региона в отдельности в достижение поставленных целей, задач и ожидаемых результатов.

Система показателей (индикаторов) ГП-36 также недостаточна для оценки степени достижения стратегических целей и задач, в том числе субъектами.

Кроме того, в связи с отсутствием в Положении о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, устанавливающим в том числе правила разработки государственных программ Российской Федерации, нормы о декомпозиции показателей государственных программ Российской Федерации, в ГП-36 только один показатель госпрограммы сформирован в региональном разрезе.

8.3. Улучшение финансового состояния регионов в стратегических документах регразвития прямо не отражено в числе ожидаемых результатов реализации госполитики регразвития, несмотря на наличие в них целей, задач и мер, воздействующих на финансовые показатели регионов.

При этом указанные цели, задачи и меры, воздействующие на финансовые показатели регионов, не увязаны с развитием экономики субъектов.

8.4. Анализ мер (мероприятий), направленных на достижение целей и задач госполитики регразвития, выявил следующие проблемы:

- наличие мероприятий, не позволяющих оценить их вклад в достижение целей и задач госполитики регразвития;
- недостаточность мероприятий, включенных в ГП-36, для достижения ее целей и задач;
- неэффективность отдельных мероприятий, в том числе по сокращению количества целевых МБТ, а также отсутствие такой задачи в действующей редакции ГП-36;
- незавершенность ряда мероприятий Плана реализации Основ госполитики по разработке нормативных правовых актов;
- отсутствие дифференцированного подхода к субъектам при формировании мероприятий;
- ежегодное изменение обязательств субъектов, устанавливаемых соглашениями, а также их частичное дублирование.

Эти проблемы могут создать предпосылки несвоевременного достижения или недостижения целей и задач госполитики регразвития, несмотря на реализацию запланированных мероприятий.

8.5. Анализ финансового состояния регионов анализируемой группы показал, что, несмотря на положительную динамику основных показателей исполнения КБС и растущую зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета, в 2017–2020 годах состав группы был маловариативен, поскольку ни существенного изменения количества субъектов анализируемой группы, ни изменения уровня их дотационности не происходило.

8.6. На динамику основных показателей исполнения КБС, а также на изменение уровня дотационности субъектов изучаемой группы решающее воздействие оказали внешние факторы, на которые регионы не имеют возможности повлиять, – в первую очередь, решения федерального уровня.

Меры по индивидуальной поддержке регионов на данном этапе не оказали заметного положительного воздействия на финансовые показатели регионов, а воздействие на социально-экономическое развитие заметно только в отдельных регионах изучаемой группы.

При этом решения, принимаемые на федеральном уровне, оказывают неоднозначное воздействие (стимулирующее или ограничивающее) на показатели финансового состояния регионов в силу значительной дифференциации последних.

8.7. Проводимая в 2017–2020 годах Правительством Российской Федерации поддержка субъектов в части бюджетных кредитов позволила всем регионам снизить нагрузку по обслуживанию долговых обязательств на 26 % и стабилизировать объем государственного долга субъектов (общий объем долга всех субъектов увеличился на 6 %, у анализируемых субъектов – на 2 %).

Введение бюджетных кредитов на финансирование инфраструктурных проектов повышает востребованность данных о присвоении субъекту уровня долговой устойчивости. В соответствии с Правилами проведения оценки долговой устойчивости субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2020 г. № 227, рейтинг субъектов по уровню долговой устойчивости публикуется в конце III квартала текущего финансового года по итогам прошедшего года, что делает его неактуальным для потенциальных инвесторов при принятии решений о вложении капитала в долгосрочные проекты и иные долговые обязательства субъекта в связи с завершением текущего финансового года.

8.8. Действующие нормы бюджетного законодательства позволяют оперативно выявлять случаи ухудшения показателей платежеспособности регионов, что делает невостребованным механизм введения временной администрации.

8.9. Научное сообщество и рейтинговые агентства разрабатывают разные методики оценки финансового состояния регионов, исходя из задаваемых векторов исследований, поэтому результаты их исследований не могут быть использованы для оценки финансового состояния регионов на регулярной основе.

Единая методика оценки изменений финансового состояния регионов в увязке с социально-экономическим развитием регионов и критерии такой оценки на федеральном уровне отсутствуют.

Отсутствие достоверной информации о финансовом состоянии региона в увязке с показателями социально-экономического развития повышает риски формирования недостоверных прогнозов финансово-экономического развития регионов, снижает возможность использования дифференцированного подхода при планировании объемов государственной поддержки и установлении показателей ее эффективности, а также затрудняет проведение оценки регуляторного воздействия решений, принимаемых на федеральном уровне, на изменение финансового состояния регионов.

Расчеты Счетной палаты подтвердили необходимость осуществления дифференцированного подхода при определении форм и объемов финансовой помощи из федерального бюджета и выработки индивидуальных мер поддержки, поскольку даже пять субъектов – аутсайдеров изучаемой группы можно разделить на две группы, исходя из причин, определивших их слабое экономическое развитие, недостаточность собственных средств.

9. Предложения (рекомендации)

На основании результатов ЭАМ полагаем целесообразным предложить Правительству Российской Федерации в срок до II квартала 2023 года:

9.1. Поручить уполномоченным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- 1) об отмене установленных федеральным законодательством налоговых льгот по налогу на прибыль организаций в виде нулевой процентной ставки отдельным товаропроизводителям с делегированием субъектам Российской Федерации полномочий по установке для этих категорий льготных дифференцированных процентных ставок, отличных от нуля;
- 2) о проведении инвентаризации перечней обязательств субъектов, включенных в соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации, заключаемые в рамках предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, и соглашения о предоставлении бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации (о реструктуризации бюджетных кредитов) в целях унификации и сокращения дублирования соответствующих обязательств.

9.2. Поручить Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (при необходимости):

- провести анализ субсидий на предмет выявления возможности их консолидации, по результатам которого подготовить и представить в Правительство Российской Федерации доклад с предложением принципов укрупнения субсидий;
- при принятии решения об укрупнении субсидий в рамках одной госпрограммы (федерального проекта) провести анализ законодательных и административных процедур на предмет расчета, распределения, установления верхнеуровневых показателей, а также контроля за их использованием.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Дмитрий Вахруков

заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации

В условиях внешнего санкционного давления Правительством России были приняты комплексные решения в части совершенствования межбюджетных отношений, направленные на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов.

Регионам оказана значительная поддержка в виде нецелевых межбюджетных трансфертов, смягчения требований бюджетного законодательства, снижения долговой нагрузки, в том числе за счет замещения коммерческих кредитов бюджетными и реструктуризации задолженности, а также механизмов поддержки инфраструктурного развития.

Одним из ключевых решений было изменение в 2021 году бюджетного законодательства, устанавливающее обязательность индексации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не ниже уровня инфляции.

Мониторинг консолидированных бюджетов осуществляется на постоянной основе. Регионам оказывается адресная поддержка для снижения рисков неисполнения расходных обязательств.

Более того, следует отметить положительную динамику доходов региональных бюджетов по итогам 2021 года, в том числе по налогу на прибыль организаций, а также сохраняющуюся положительную динамику в 2022 году. Это свидетельствует об эффективности и оперативности принимаемых решений по поддержке регионов.

На фоне существенного увеличения текущих бюджетных обязательств принципиально важно сохранить ресурсы на реализацию инвестиционного потенциала регионов, прежде всего в части развития инфраструктуры.

По нашему мнению, положительное влияние как на финансовые показатели регионов, так и на социально-экономическое развитие в целом окажут механизмы поддержки инфраструктурного развития. Например, инфраструктурные бюджетные кредиты и возможность направлять на новые инвестиционные проекты средства, высвобожденные после реструктуризации бюджетных кредитов (механизм 1704).

Необходимо отметить, что общий объем средств по обеим программам сопоставим с объемом годовых бюджетных инвестиций регионов, которые по итогам 2021 года составили 1,9 трлн рублей.

Механизм 1704 доказал свою востребованность в регионах. Проекты с использованием средств от реструктуризации бюджетных кредитов реализуются в 68 субъектах. По этой программе регионам уже одобрены 260 млрд рублей под обязательства в 3,4 трлн частных инвестиций до 2029 года. Треть из них –

инвестиции в обрабатывающие производства, 260 млрд рублей – сельское хозяйство, около 100 млрд рублей – туризм. Отчетные данные показывают, что четверть из запланированных 2 000 объектов инфраструктуры уже введена в эксплуатацию, а порядка 600 млрд рублей частных инвестиций уже вложено по заявленным проектам.

Минэкономразвития России продолжает повышать доступность и привлекательность инструментов индивидуальной поддержки регионов (создание ОЭЗ, территорий опережающего социально-экономического развития, свободной экономической зоны, утверждение индивидуальных программ социально-экономического развития регионов), что безусловно окажет положительное воздействие на показатели регионов (количество новых рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, эффекты в смежных отраслях).



Лариса Ерошкина

директор Департамента межбюджетных отношений
Минфина России

1. О принятии мер по сокращению количества целевых межбюджетных трансфертов (МБТ)

Задача I этапа государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (ГП-36) – сокращение количества целевых межбюджетных трансфертов. Так, количество субсидий, предоставляемых из федерального бюджета, было сокращено с 94 в 2016 году до 70 в 2017 году, в том числе за счет введения «консолидированных» субсидий, при этом с 1 января 2024 года ограничиваются возможные случаи предоставления иных МБТ.

Сохранение в федеральном бюджете значительного количества целевых МБТ обусловлено необходимостью обособления расходов, в отношении которых требуется осуществление контроля, в том числе парламентского, за достижением результатов.

К такой финансовой поддержке относятся МБТ, предоставляемые в целях реализации, например, задач, обозначенных в посланиях Президента РФ, национальных проектов (программ), индивидуальных программ социально-экономического развития отдельных субъектов РФ, мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

Увеличение количества целевых МБТ также связано с переходом к подходу осуществления финансовой поддержки, который предусматривает активное вовлечение регионов в реализацию федеральных задач через достижение конкретных и количественно измеримых результатов, позволяющих создать стимулы для их развития.

Поэтому осуществление «принудительной» консолидации трансфертов сопряжено с рисками снижения контроля за степенью достижения мероприятий, в целях софинансирования которых осуществляется их предоставление.

Вместе с тем решение задачи по сокращению количества субсидий и повышению самостоятельности субъектов РФ в выборе способов достижения целей планируется осуществлять с помощью запущенного в этом году пилотного проекта по предоставлению единой субсидии на достижение показателей госпрограмм. Это позволит регионам самостоятельно определять конкретные расходные обязательства, финансирование которых необходимо в целях достижения указанных показателей.

2. О замечаниях к государственной программе ГП-36

С учетом изменения принципа формирования государственных программ РФ, установленного с 2022 года, принята и реализуется новая редакция госпрограммы, в которой учтены отдельные замечания Счетной палаты (постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»).

Так, цели ГП-36 сформулированы в виде достижения конкретных измеримых показателей, при определении бюджетной обеспеченности регионов используются объемы финансовой поддержки из федерального бюджета на софинансирование их полномочий, а не только дотаций. В состав ГП-36 включены мероприятия, направленные на социально-экономическое развитие регионов в рамках федерального проекта «Инфраструктурное меню».

Минфин России и в дальнейшем готов конструктивно взаимодействовать со Счетной палатой в целях совершенствования государственной политики регионального развития и ГП-36.

3. О проведении инвентаризации перечней обязательств субъектов, включенных в соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов регионов, заключаемых в рамках предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, и соглашения о предоставлении бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации (о реструктуризации бюджетных кредитов) в целях унификации и сокращения дублирования соответствующих обязательств

Соглашениями о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов регионов, а также о реструктуризации бюджетных кредитов предусматриваются меры по наращиванию налогового потенциала и стимулированию субъектов РФ формировать реалистичные параметры региональных бюджетов для проведения сдержанной финансовой политики. Это способствует неувеличению уровня госдолга региона, снижению объема просроченной кредиторской задолженности, своевременному обеспечению расходов социально значимого характера.

В связи с макроэкономической ситуацией, сложившейся в 2020 году, на федеральном уровне было принято решение об отмене финансовой меры ответственности за невыполнение принятых регионами обязательств в рамках заключаемых

соглашений о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов регионов. Такой подход сохранился и в текущей ситуации.

Ежегодно соглашениями о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов регионов предусматриваются аналогичные обязательства. Однако ряд обязательств подлежит изменению в связи с необходимостью их актуализации либо дополнению в целях решения приоритетных задач, поставленных на федеральном уровне. Также определяется дифференцированный подход к установлению обязательств для регионов с высоким уровнем дотационности и долговой нагрузки. По мнению Минфина России, такой подход направлен на улучшение качества финансового планирования и регионального управления в разных сферах деятельности.

Минфин России будет прорабатывать предложения Счетной палаты об оптимизации обязательств, предусмотренных соглашениями, заключаемыми субъектами РФ с Минфином России.



Мнения



Сардана Авксентьева

депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 8 созыва, заместитель руководителя фракции политической партии «НОВЫЕ ЛЮДИ», заместитель председателя Комиссии по региональной политике и местному самоуправлению Государственной Думы

Реализация госполитики реградития крайне редко подвергается широкой общественной дискуссии в публичном российском пространстве, становится темой, обсуждаемой широким кругом общества. Между тем утверждаемые в этой сфере приоритеты, в том числе изменение подходов от «политики выравнивания уровней регионального развития» к «политике поляризованного развития», введение нового принципа формирования «публичной власти» с включением в общую государственную систему органов местного самоуправления, оказываются главенствующим фактором, влияющим на качество жизни на местах.

Уникальность рассматриваемого отчета заключается в возможности переноса локальных выводов по итогам конкретного экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ) на весь принцип межбюджетных отношений в стране.

В отчете четко определены основные проблемы, не позволяющие добиться декларируемых целей, а именно:

- низкая эффективность мероприятий госпрограмм, например направленных на решение задач по сокращению количества целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов из федерального бюджета;
- отсутствие условий для прогнозирования развития регионов и, как следствие, установление в госпрограммах неизменных в течение ряда лет показателей, недостаточность показателей для полноценной оценки степени достижения целей и задач госпрограмм;
- цели и задачи, определенные в стратегических документах реградития, в разрезе субъектов Российской Федерации не декомпозированы и не увязаны с развитием экономики субъектов. Не определена роль субъектов в реализации и достижении целей и задач госполитики реградития.

Особенно примечательны отраженные в отчете изменения, вносимые в документы стратегического планирования, в том числе и в нарушение действующих Методических указаний.

В качестве единственного замечания к тексту отчета по итогам настоящего ЭАМ отмечу узкий перечень объектов ЭАМ, включающий в себя Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва), Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва), Федеральное казначейство (г. Москва). Хотелось бы видеть в перечне объектов также и ответственные органы государственной власти субъектов.

В дополнение к выработанным аудиторами предложениям по итогам ЭАМ предлагаю рекомендовать профильному комитету Государственной Думы рассмотреть необходимость формализации понятия «устойчивости бюджета», разработки единой методики оценки изменений финансового состояния регионов в увязке с социально-экономическим развитием регионов и критериев такой оценки.

Абсолютно согласна с позицией ведомства о необходимости увеличения доли «неокрашенных» средств в структуре консолидированных бюджетов регионов, то есть увеличения доли средств, которыми регионы могут распоряжаться самостоятельно.

Дальнейшее развитие госполитики реградвизтия в сторону унификации подходов к региональному управлению, централизации финансовых ресурсов на уровне Федерации, сфокусированное развитие регионов в условиях реализации общих национальных проектов должно быть детально пересмотрено ответственными органами.

Очевидно, что, несмотря на прошедший 30-летний период становления Российской государственности, сохраняется высокая дифференциация субъектов по уровню социально-экономического развития, обусловленная факторами как объективного, так и субъективного характера.

В условиях беспрецедентных санкций со стороны зарубежных стран в отношении нашей страны, ошибки в реализации государственной политики регионального развития могут послужить сильнейшим фактором общей дестабилизации российского общества, а ведь, как правильно замечено в отчете, «финансовая устойчивость страны во многом определяется финансовой устойчивостью ее регионов».



Дмитрий Землянский

научный сотрудник

географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,

кандидат географических наук

Вопрос связи государственной политики регионального развития и изменения состояния региональных бюджетов – одна из часто поднимаемых в экспертном сообществе проблем. Неоднократно отмечались противоречия между мерами федеральной бюджетной политики и направлениями развития системы межбюджетных отношений, с одной стороны, и возможностями регионов по стимулированию собственного социального и экономического развития – с другой.

В научной практике распространен такой термин, как «зависимость от пути» (или «эффект колеи») – влияние укорененных и наследуемых из поколения в поколение институциональных факторов на долгосрочную траекторию развития. Результаты мероприятия Счетной палаты показали, что эта зависимость на коротком с точки зрения пространственного развития горизонте в четыре года устойчиво сохраняется для дотационных регионов: стимулирующие меры не приводят к заметным изменениям финансового и социально-экономического состояния регионов, динамика их развития по-прежнему определяется зависимостью от сложившейся специализации и региональных институциональных условий.

Казалось бы, перебороть эффект колеи можно на средне- и долгосрочном горизонте, в том числе за счет стратегического планирования. Счетная палата отмечает определенный набор недостатков государственного регулирования и стратегического планирования в сфере регионального развития, которые не дают ситуации существенно измениться. К отмеченным в отчете недостаткам необходимо добавить один, который также является важным, – полное отсутствие гармонизации горизонтов планирования и сроков реализации указанных документов как на федеральном, так и на региональном уровне.

«Подготовка» документов стратегического планирования на всех уровнях идет практически непрерывно, при постоянном изменении внешних и внутренних условий. При этом документы стратегического планирования утверждаются на 5–10–15 лет вперед, государственные программы и национальные проекты, через которые регионы фактически получают поддержку, – на несколько лет вперед (правда, корректируются подчас несколько раз в год), а бюджет – только на 3 года (хотя фактически в последние годы пересматривается каждый год).

В результате может сложиться ситуация, когда, например, документ стратегического планирования утвержден в 2018 году (значит, с учетом реальных сроков согласования, разработан, скорее всего, в 2017 году), государственная программа утверждена в 2018 году и изменена в 2019 году, а реальные объемы доводимых бюджетных средств скорректированы в 2020 году.

В таких условиях подавляющее большинство регионов «живут» в горизонте одного, в лучшем случае двух-, трехлетнего планирования, и фактической реализации долгосрочных документов стратегического планирования не происходит. Такая ситуация задает вопрос и о масштабности задач. Актуально ли говорить о задачах по существенному снижению дотационности для четырехлетнего периода или лучше оценивать более локальные параметры (например, финансовой устойчивости в условиях колебаний доходов бюджетов).

В рамках мероприятия были рассмотрены разные меры: отраслевые налоговые льготы, преференциальные режимы, меры индивидуальной поддержки и др. Показано, что все в комплексе эти меры не повлияли на изменение финансового состояния регионов. В то же время большинство из этих мер должны давать эффект именно в средне- и долгосрочном временном периоде, меняя траекторию развития региона и формируя эффект дополненности. Маловероятно, что часть из этих механизмов, только запущенных за рассматриваемый период, уже должны были оказать положительное воздействие.

Кроме указанных в отчете выводов можно также зафиксировать несколько дополнительных вопросов в сфере регионального развития.

Во-первых, вопрос синхронизации отраслевых и территориальных мер поддержки. Например, некоторые меры, заложенные в индивидуальные программы развития регионов, должны поддерживаться отраслевыми решениями (по выделению льготных кредитов или созданию федеральных объектов инфраструктуры). Однако рассинхронизация во времени приводит к задержкам (а значит, и удорожанию) мер, замедлению или снижению получения эффектов от их реализации.

Во-вторых, вопрос качества реализации принятых решений. Зачастую даже выделение средств и формальная реализация мероприятия не дают ожидаемых эффектов из-за качественных, а не количественных параметров. Это может быть качество технических решений, проработанность конкретной концепции, последовательность в достижении результатов. Недостатки в этих аспектах нивелируют формально полученный результат и снижают потенциальные эффекты.

Эти вопросы сложны для рассмотрения для группы территорий и требуют как раз индивидуального подхода. Применение этого подхода и является ключевой рекомендацией по результатам отчета.



Владимир Климанов

директор АНО «Институт реформирования общественных финансов»,
член Экспертно-консультативного совета
при Председателе Счетной палаты Российской Федерации
по вопросам стратегического управления
и развитию государственного аудита, доктор экономических наук

Формализация предоставления межбюджетных трансфертов, проведенная более двух десятилетий назад, де-факто разделила субъекты Российской Федерации на те, которые стали считаться регионами-донорами, и те, кого называют реципиентами. К ним относятся регионы, соответственно получающие и не получающие из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Такое деление субъектов Федерации весьма условное и не раз критиковалось экспертами, в том числе и по не совсем корректному использованию понятия «донор». Как бы то ни было, список регионов-доноров и реципиентов оказался практически жестко закрепленным.

Основанием более детализированного разделения регионов стали положения Бюджетного кодекса, в статье 130 которого субъекты Федерации разделены на четыре группы по объему федеральных дотаций в доходах регионального бюджета.

Количество регионов, не получающих дотации на выравнивание, все годы новейшей истории России было менее 20. Они включают российские столицы, нефтегазодобывающие субъекты Федерации и индустриально развитые регионы с крупнейшими городами.

На другом полюсе находятся так называемые высокодотационные регионы, более других зависимые от федеральных трансфертов. Традиционно это большинство республик Северного Кавказа, отдельные регионы юга Сибири, а с некоторых пор также и Республика Крым.

Гораздо сложнее охарактеризовать две группы регионов-«среднячков». Одна из них – это пограничные (по своим характеристикам) донорам субъекты Федерации, в большинстве своем индустриально развитые республики, края и области.

Самое сложное – охарактеризовать наиболее многочисленную группу субъектов Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 %. Именно ее и изучали в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия специалисты Счетной палаты.

Интересно, что для адекватной оценки финансовой ситуации в этих регионах пришлось исследовать не только различного рода нормативные правовые акты и стандартную финансовую отчетность, но и, например, соглашения между главами субъектов Федерации и Минфином России о мерах по восстановлению

платежеспособности, о предоставлении или реструктуризации бюджетных кредитов, собственно о предоставлении дотаций и др.

Что же удалось выявить и что вызывает вопросы у экспертов?

Прежде всего обращает на себя внимание, что состав этой условно выделяемой группы достаточно стабилен. В этом можно видеть как позитивные, так и отрицательные стороны – ведь сохранение количества таких регионов означает, что федеральная поддержка скорее консервирует сложившуюся ситуацию, чем создает стимулы для повышения финансовой самостоятельности регионов.

Неснижению дотационности способствовал в последние годы и ряд действий, приводящих к еще большей централизации бюджетных средств на федеральном уровне. Это верно отмечено в отчете на примере выявления соотношения объема централизованного несколько лет назад одного процента налога на прибыль организаций и суммы увеличения дотаций.

Сами регионы, с показателями доли дотаций в доходах бюджета от одной до двух пятых, весьма разнородны. Сложно даже выделить среди них какой-то типичный или модельный регион. Встречаются как субъекты Федерации индустриально-аграрной специализации, так и отдельные отсталые регионы, большие и малые по площади и численности населения, расположенные в самых разных частях страны. Это во многом должно свидетельствовать о необходимости проведения дифференцированной политики, которая может дать дополнительные импульсы к региональному развитию, поскольку едиными инструментами добиться нужного результата будет нелегко. Тем более, как верно подмечено в отчете, меры по индивидуальной поддержке субъектов Федерации в виде создания ОЭЗ, ТОР и т. п. оказали малозаметное воздействие на социально-экономические и финансовые показатели изучаемых регионов.

В этой связи может быть поддержана идея Счетной палаты о том, что было бы желательно закрепить декомпозицию целевых показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и других документов стратегического планирования на федеральном уровне. Вообще, систему целеполагания в части обеспечения регионального развития можно и нужно корректировать. Представляется, что выводы, сделанные инспекторами Счетной палаты в этой части, выходят за пределы анализируемой группы субъектов Федерации и относятся к общим направлениям реализации государственной политики регионального развития.

Важным является заключение о том, что недостаточно применяется инструмент предоставления регионам дотаций в целях стимулирования роста их налогового потенциала. Негативной признается практика частой корректировки отдельных норм бюджетного законодательства, а также пересмотр целевых показателей государственной программы. Верно отмечена перспективность использования

горизонтальных трансфертов, введенных законодательно в качестве возможного инструмента всего несколько лет назад.

Среди подтвержденных гипотез экспертно-аналитического мероприятия есть, например, и то, что увеличение доли бюджетных кредитов в структуре государственного долга субъектов Федерации и возможность его последующей реструктуризации решает в настоящее время проблему закредитованности регионов.

При определении будущих направлений работы Федерации с регионами, в том числе и входящими в состав изучаемой группы, необходимо принять во внимание, что повышение долгосрочной финансовой устойчивости и финансовой самостоятельности субъектов Федерации требует принятия политически ответственных решений и закрепления их в нормах бюджетного законодательства: чисто техническими подвижками в формализованной системе распределения межбюджетных трансфертов уже не обойтись.



Александр Дерюгин

старший научный сотрудник Лаборатории исследований
бюджетной политики РАНХиГС



Илья Соколов

заведующий Лабораторией исследований
бюджетной политики РАНХиГС,
кандидат экономических наук

Отмечая актуальность тематики и высокий уровень подготовки отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений» (далее – ЭАМ), необходимо обратить внимание на несколько моментов.

1. Одним из критериев аудита (оценки) по цели 2 «Оценить факторы, воздействующие на состояние и динамику показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации» является «Отношение темпов роста индексов бюджетных расходов субъектов к темпам роста индексов налогового потенциала субъектов меньше единицы». Однако следует учитывать, что:
 - динамика индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР) в значительной степени зависит от корректировки методологий их расчета, и в этом случае (в 2017–2020 годах такие корректировки проводились) динамика ИНП и ИБР слабо отражает изменения в уровне социально-экономического развития регионов рассматриваемой группы;
 - динамика ИБР определяется в том числе изменениями в демографической структуре населения региона (в частности, динамикой совокупной доли населения моложе и старше трудоспособного возраста), что далеко не всегда можно однозначно оценить (положительно или отрицательно).

Таким образом, данный критерий представляется не вполне релевантным для исследования цели 2. На наш взгляд, более уместным является использование критерия: «Отношение темпов роста налогового потенциала субъектов РФ к соответствующему показателю по всем субъектам РФ больше единицы».

2. В отчете при анализе государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП-36) недостаточное внимание уделяется таким аспектам государственной региональной политики, как разграничение полномочий и налоговых источников между федерацией и регионами, субсидиям (за исключением вопроса их консолидации) и иным межбюджетным трансфертам, являющимся важными инструментами межбюджетного регулирования. В то же время как таковое региональное развитие не относится к числу приоритетов и целей государственной политики в сфере реализации ГП-36.

С учетом высоковероятных рисков сжатия налоговых баз по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц в обозримом будущем из-за санкционных последствий вопросы сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов РФ приобретают особое значение. К числу вопросов, имеющих непосредственное отношение к сбалансированности региональных и местных бюджетов, можно отнести передачу на федеральный уровень льгот для ветеранов труда, полномочий по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, обязательств по обеспечению жильем детей-сирот, ветеранов и инвалидов, доплат к пенсии, лекарственное обеспечение лиц, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, с одновременной (частичной или полной в целях обеспечения вертикальной сбалансированности) централизацией части налога на прибыль организаций и сокращением объема выравнивающих дотаций регионам.

3. Содержание разделов 8 и 9 (выводов и предложений) не вполне коррелирует друг с другом. В частности, в разделе 9 сформулированы четыре предложения, касающиеся установления льгот по налогу на прибыль организаций, содержания соглашений о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов РФ, заключаемых в рамках предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, и соглашений о предоставлении бюджетных кредитов, а также вопросов консолидации субсидий регионам. Из этих предложений только одно является прямым логическим следствием выводов.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Павел Стаценко

Председатель Контрольно-счетной палаты
Республики Адыгея

Анализ основных социальных, экономических и финансовых показателей Республики Адыгея в анализируемый период (2017–2020 гг.) позволяет обозначить положительную динамику в развитии республики.

Результатами исполнения республиканского бюджета за 2017–2021 годы стало сохранение его социальной направленности и финансовой устойчивости, выполнение условий соглашений, заключенных между Министерством финансов РФ и Республикой Адыгея, включая условия по ограничению уровня дефицита республиканского бюджета и государственного долга республики.

На протяжении анализируемого периода наблюдается положительная динамика поступления доходов консолидированного бюджета республики.

За 2017–2021 годы общий объем доходов консолидированного бюджета Республики Адыгея вырос в 2,1 раза, или на 21,4 млрд рублей, и составил 40,5 млрд рублей.

Доходы республики за 2017–2021 годы выросли в 2,2 раза, или на 19,5 млрд рублей, и составили 35,4 млрд рублей. При этом по налоговым и неналоговым поступлениям рост составил 1,5 раза, или на 4,9 млрд рублей (14,0 млрд рублей).

По итогам 2021 года обеспечена положительная динамика основных макроэкономических показателей. В 2022 году также ожидается продолжение положительной динамики основных макроэкономических показателей республики.

Наблюдается темп роста валового регионального продукта по республике (далее – ВРП). Так, в 2021 году темп роста ВРП к 2020 году оценивается 104 %, что составляет 149,4 млрд рублей. В 2022 году планируется рост ВРП 104,5 %, что составит 162,5 млрд рублей.

Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по промышленным видам деятельности по полному кругу предприятий Республики Адыгея (далее – объем отгруженных товаров собственного производства) в 2021 году увеличился и составил 61,5 млрд рублей. Индекс промышленного производства в 2021 году составил 107,9 % по сравнению с предыдущим периодом. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, Республика Адыгея среди субъектов ЮФО занимает третье место по индексу промышленного производства в 2021 году.

Объем отгруженных товаров собственного производства прогнозируется довести в 2022 году до 64,2 млрд рублей, что на 2,7 млрд рублей выше показателя за 2021 год.

Можно отметить положительную динамику снижения долговой нагрузки на республиканский бюджет в анализируемый период.

Анализ динамики государственного долга Республики Адыгея за период 2017–2021 годов показывает устойчивую динамику снижения государственного долга на 844,95 млн рублей, или на 22,1 %, за этот период. Государственные гарантии в течение 2017–2021 годов не предоставлялись.

Финансовая самостоятельность муниципальных образований Республики Адыгея (далее – МО) является одним из базовых звеньев в обеспечении стабильного и устойчивого развития всей республики. Анализ динамики изменения удельного веса в расходах бюджета республики финансовой помощи местным бюджетам МО подтверждает вывод о повышении самостоятельности местных бюджетов. Так, за анализируемый период на 8,1 % уменьшился удельный вес финансовой помощи местным бюджетам МО в общей сумме расходов бюджета республики.

Необходимо отметить, что основные индикаторы рынка труда республики в последние 5 лет стабильны и имеют положительную тенденцию.

Уровень регистрируемой безработицы в период с 2017 по 2021 год (включительно) снизился с показателя 1 до показателя 0,9. Уровень общей безработицы в этот же период снизился с 8,7 до 8,3.

В 2020 году наблюдался резкий скачок уровней общей и регистрируемой безработицы во всех субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Адыгея, в связи с введением ограничительных мер. Пик регистрируемой безработицы в 2020 году приходился на сентябрь–октябрь (7,0–6,9 %). Однако в республике отсутствовали массовые увольнения, удалось не только сохранить, но и увеличить численность занятого населения.

Своевременные меры по поддержке безработных граждан позволили обеспечить поддержку доходов граждан в этот сложный период и не допустить социальной напряженности в республике.



Галина Ростоккая

заместитель председателя Счетной палаты
Алтайского края

В Алтайском крае бюджетная, налоговая и долговая политика направлена на обеспечение соответствия бюджетных расходов реальным поступлениям доходов.

На протяжении ряда лет наблюдается рост доходов консолидированного бюджета Алтайского края (к предыдущему году: 2021 год – 112,4 %, 2020 год – 122 %, 2019 год – 105,6 %, 2018 год – 117,3 %). В крае стабильное увеличение поступлений в бюджет налоговых и неналоговых доходов (с темпом роста к предыдущему году: 2021 год – 120,1 %, 2020 год – 104,7 %, 2019 год – 106 %, 2018 год – 108,6 %).

Развитие края безусловно зависит от поступлений межбюджетных трансфертов.

В краевой бюджет поступило дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности: 2021 год – 29,5 млрд рублей, 2020 год – 29,5 млрд рублей, 2019 год – 26,8 млрд рублей, 2018 год – 27,1 млрд рублей.

Принятые Правительством Алтайского края меры по стимулированию хозяйственной деятельности организаций способствовали поступательному восстановлению региональной экономики. По итогам 2021 года ВРП оценивается на уровне 103 % к 2020 году.

Снижается уровень зарегистрированной безработицы к экономически активному населению в Алтайском крае в 2021 году – 1,5 % (в 2020 году – 3,3 %).

На конец 2021 года численность незанятых граждан, состоящих на учете в органах службы занятости, составила 17,5 тыс. человек (к 2020 году сократилась более чем в 2 раза), в т. ч. безработных – 16,3 тыс. человек (меньше в 2,2 раза).

Несмотря на прирост в крае размера среднемесячной начисленной заработной платы одного работника в 2021 году к 2020 году на 12,6 %, ее уровень составил 33 872 рубля, что в 1,7 раза ниже, чем в среднем по России, и в 1,4 раза – чем в СФО. Результат невысокой зарплаты в бюджетной сфере – дефицит медицинских, педагогических и иных работников (за 2021 год миграционная убыль населения составила более 3,3 тыс. человек, в 2020 году – 2,4 тыс. человек, численность граждан трудоспособного возраста снизилась более чем на 15 тыс. человек).

Для Алтайского края важно, чтобы при расчете дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ принимался во внимание не фактически сложившийся уровень заработной платы, а необходимый для доведения до среднероссийского показателя либо среднего по федеральному округу.

На определение доли субъекта РФ при распределении налога на прибыль организаций, уплачиваемого организациями с обособленными подразделениями, а также в связи с отменой механизма налогообложения КГН, оказывает влияние использование показателя численности работников и не принимается во внимание фонд оплаты труда (разный уровень оплаты труда в регионах).

В Алтайском крае объем государственного долга поддерживается на экономически безопасном уровне (на 01.01.2022 – 2,4 % от доходов краевого бюджета без учета безвозмездных поступлений) с минимально возможной стоимостью обслуживания долговых обязательств. В 2022 году Правительство РФ предусмотрело регионам предоставление льготных бюджетных кредитов для погашения рыночной задолженности, при этом отсутствует механизм стимулирования (дополнительной поддержки) субъектов РФ с низким уровнем долга.



Евгений Пегасов

Председатель Счетной палаты
Республики Бурятия

В структуре доходов бюджета Республики Бурятия доля дотаций из федерального бюджета в период с 2017 по 2020 год находилась в пределах 31,6–36,6 %. При увеличении дотаций в 2020 году по сравнению с 2018 годом в абсолютном выражении на 5,36 млрд рублей их удельный вес в структуре безвозмездных поступлений начал снижаться (с 67,9 % в 2017 году до 47,5 % в 2020 году). При этом значительно увеличились доля и объем субсидий и иных межбюджетных трансфертов – в 4 раза в 2020 году к уровню 2018 года (с 5,97 млрд до 23,88 млрд рублей). Такая динамика в значительной степени обусловлена вхождением Республики Бурятия в состав Дальневосточного федерального округа Российской Федерации (ноябрь 2018 года).

Вхождение Республики Бурятия в ДФО наряду с началом реализации национальных проектов стало существенным фактором ускорения социально-экономического развития республики. Валовой региональный продукт в 2021 году составит 313,3 млрд рублей с ростом на 1,2 % к уровню 2020 года (темпы роста ВРП в 2019 году – 104,1 %, в 2020 году – 100,1 % к предыдущему году).

Последние три года отмечены ростом среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций республики в номинальном выражении – на 6,4–7,3 %, в реальном – на 0,6–2,1 %.

Позитивным достижением последних лет, которые в определенной степени были обусловлены ростом безвозмездных поступлений из федерального бюджета, в частности дотаций, стал прирост численности постоянного населения за 2016–2019 годы на 3,6 тыс. человек, сохранение положительного естественного прироста населения – 1 человек на 1 000 населения (в РФ – снижение на 4,7, в ДФО – снижение на 2,7). При этом республиканский коэффициент рождаемости выше среднероссийского уровня на 30 %, среднего по ДФО – на 16 %. Кроме того, сократилась миграционная убыль населения (с 3 426 человек в 2017 году до 1 350 человек в 2020 году).

Однако положительные демографические тенденции еще далеки от устойчиво позитивных. Так, суммарный коэффициент рождаемости (число детей в расчете на 1 женщину) сократилось с 2,237 в 2016 году до 1,951 в 2020 году (–0,286). Несмотря на сохранение положительного естественного прироста населения, уровень прироста в последние 5 лет имеет тенденцию к снижению (с 3 803 человек в 2017 году до 896 человек в 2020 году, или с 3,8 до 0,9 человека на 1 000 человек населения в этот же период).

Финансовая помощь из федерального бюджета в виде дотаций позволила обеспечить сбалансированность республиканского бюджета, повышение заработной платы, в том числе с учетом «майских указов», сохранить стабильность в отраслях социальной сферы, невысокий объем расходов на обслуживание государственного долга.

Вместе с тем задачи повышения уровня жизни населения республики, повышения рождаемости остаются актуальными и требуют продолжения реализации программ и планов по финансовой поддержке из федерального бюджета.

В ходе проведения контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных из республиканского бюджета на возмещение расходов частных дошкольных образовательных организаций, индивидуальных предпринимателей, возникающих при создании условий для осуществления присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста, а также на мероприятие по реализации образовательных программ дошкольного образования в частных организациях и индивидуальных предпринимателей за 2018–2019 годы и истекший период 2020 года» Счетная палата оценивала влияние межбюджетных отношений на проводимую государственную политику в части получения населением услуг по дошкольному образованию. Правительством Республики Бурятия в 2017 году был определен порядок предоставления субсидий из республиканского бюджета бюджетам муниципальных образований на софинансирование расходов частных детских садов, индивидуальных предпринимателей по осуществлению присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста. В 2018 году субсидию получили 2 муниципальных образования в объеме 13,78 млн рублей, из бюджета муниципальных образований предоставлена субсидия 21 получателю; в 2019 году субсидию получили 3 муниципальных образования (46 получателей) – 31,62 млн рублей; в 2020 году – 4 муниципальных образования (81 получатель) – 144,95 млн рублей. Так, частным детским садам, индивидуальным предпринимателям г. Улан-Удэ за счет средств субсидии представлено возмещение расходов по присмотру и уходу на 620 детей, в 2019 году – на 921 ребенка, в 2020 году – уже на 3 297 детей. Таким образом, за счет республиканской поддержки частных дошкольных образовательных организаций, индивидуального предпринимательства реализуется право детей на получение дошкольного образования.

По мнению Счетной палаты, получаемые дотации позволяют республике направлять бюджетные средства на исполнение текущих обязательств, преимущественно социальной направленности, что позитивно влияет на качество жизни граждан, закрепление населения в регионе.



Петр Эрендженов

заслуженный экономист РФ,

Председатель Контрольно-счетной палаты
Республики Калмыкия

со 2 июня 2002 года по 9 июня 2022 года

В бюджете Республики Калмыкия доля дотаций из федерального бюджета за последние 5 лет снизилась с 34 до 21 %. Однако уменьшение объема дотаций не связано с улучшением экономической ситуации. Объем госдолга республики за аналогичный период увеличился в 2 раза, что свидетельствует о недостатке собственных оборотных средств, наблюдается увеличение кредиторской задолженности в 1,7 раза, соответственно, недостаток собственных оборотных средств не позволяет своевременно исполнять принятые обязательства.

Такое состояние обусловлено тем, что бюджет республики имеет социальную направленность, развитие экономики осуществляется в основном за счет сельского хозяйства и субъектов малого предпринимательства, в республике отсутствуют промышленность и бюджетообразующие предприятия. По среднедушевым денежным доходам населения Республика Калмыкия, по данным официального издания «Регионы России – Социально-экономические показатели 2021 г.», находится на 82 месте и на последнем месте среди субъектов Южного федерального округа.

Вместе с тем в республике предпринимаются определенные меры по оздоровлению экономики. Так, темп роста налоговых и неналоговых доходов за период 2017–2020 годов не превышал 13 %, в 2021 году составил 31 % за счет введения налоговых преференций отдельным категориям налогоплательщиков. С 2020 года благодаря поддержке Правительства России в республике начата реализация Индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Калмыкия, которая предусматривает комплекс мер в сферах агропромышленного комплекса, промышленности, жилищно-коммунального хозяйства, водоснабжения, социальной сфере. Сравнительно небольшой период реализации программы на сегодняшний момент не позволяет провести анализ эффективности реализуемых мероприятий.

Следует отметить, что по показателю уровня безработицы наблюдается положительная динамика снижения за период с 2017 по 2021 год на 1 % (с 10 % в 2017 году до 9 % в 2021 году). В январе–марте 2022 года уровень безработицы составил 8,5 %.

Вместе с тем сложная экономическая ситуация, низкий объем поступлений доходов и острый дефицит республиканского бюджета свидетельствуют о необходимости сохранения поддержки федерального бюджета в виде дотаций.



Артур Боташев

начальник Управления делами
Контрольно-счетной палаты
Карачаево-Черкесской Республики

Контрольно-счетной палатой Карачаево-Черкесской Республики экспертно-аналитическое мероприятие по оценке изменений показателей финансового состояния Карачаево-Черкесской Республики в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений за период 2017–2020 годов не проводилось.

Карачаево-Черкесская Республика входит в число субъектов Российской Федерации, доля дотаций в бюджете которых из федерального бюджета составляет от 20 до 40 %.

Расчетная доля дотаций из федерального бюджета за 2017 год составила 35,9 %, за 2018 год – 37,6 %, за 2019 год – 36 %, за 2020 год – 35,3 %, за 2021 год – 33 % от объема собственных доходов консолидированного бюджета Карачаево-Черкесской Республики.

С 2017 по 2021 год динамика по дотациям, налоговым доходам, объемам внутреннего государственного долга, расходам на обслуживание внутреннего государственного долга, объемам валового регионального продукта, безработице и объемам продукции сельского хозяйства Карачаево-Черкесской Республики выглядит следующим образом:

- дотации республиканскому бюджету из федерального бюджета увеличились с 8,246 млрд рублей в 2017 году до 11,327 млрд рублей в 2021 году, или на 37,4 %;
- налоговые доходы республиканского бюджета увеличились с 5,854 млрд рублей в 2017 году до 7,675 млрд рублей в 2021 году, или на 31,1 %;
- объем внутреннего государственного долга сократился с 5,528 млрд рублей в 2017 году до 5,141 млрд рублей в 2021 году, или на 7 %;
- расходы на обслуживание внутреннего государственного долга увеличились с 0,152 млрд рублей в 2017 году до 0,171 млрд рублей в 2021 году, или на 12,5 %;
- объем валового регионального продукта увеличился с 78,1 млрд рублей в 2017 году до 98,0 млрд рублей в 2021 году, или на 25,5 %;
- объем продукции сельского хозяйства вырос с 32,3 млрд рублей в 2017 году до 32,5 млрд рублей в 2021 году, или на 0,6 %;
- безработица сократилась с 4,0 тыс. человек в 2017 году до 3,4 тыс. человек в 2021 году, или на 15 %.

С 2017 по 2021 год наряду с динамикой роста дотаций из федерального бюджета республиканскому бюджету Карачаево-Черкесской Республики наблюдается динамика роста налоговых доходов республиканского бюджета на 31,1 %, объема валового регионального продукта – на 25,5 %, объема продукции сельского хозяйства – на 0,6 %.

Также имеет место положительная динамика сокращения объема внутреннего государственного долга Карачаево-Черкесской Республики за этот период на 7 %.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности республиканскому бюджету составили в 2021 году 88,8 % от общей суммы дотаций из федерального бюджета.

Дотации из федерального бюджета бюджету Карачаево-Черкесской Республики в основном направляются на социальную сферу и, в отличие от субсидий, особого влияния на экономические показатели Карачаево-Черкесской Республики не оказывают.

	2017 г.	2018 г.	% к пред. году	2019 г.	% к пред. году	2020 г.	% к пред. году	2021 г.	% к пред. году	% 2021 г. к 2017 г.
Дотации из ФБ, млрд руб.	8,246	9,512	15,4	10,412	9,5	11,379	9,3	11,327	-0,5	37,4
Налоговые доходы, млрд руб.	5,854	6,048	3,3	6,127	1,3	6,337	3,4	7,675	21,1	31,1
Гос. долг, млрд руб.	5,528	5,332	-3,5	5,103	-4,3	5,311	4,1	5,141	-3,2	-7,0
Обслуживание гос. долга, млрд руб.	0,152	0,206	35,5	0,188	-8,7	0,175	-6,9	0,171	-2,3	12,5
Валовый рег. продукт, млрд руб.	78,1	77,04	-1,4	92,02	19,4	90,1	-2,1	98,0	8,8	25,5
Безработица, тыс. чел.	4,0	3,3	-17,5	2,76	-16,4	22,5	715,2	3,4	-84,9	-15,0
Сельское хозяйство, млрд руб.	32,3	28,1	-13	32,1	14,2	31,4	-2,2	32,5	3,5	0,6

Динамика государственного долга республики и соотношение его объема к доходам республиканского бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2017–2021 годы

тыс. руб.

Показатели	2017 г. (факт)	2018 г. (факт)	2019 г. (факт)	2020 г. (факт)	2021 г. (факт)
Государственный долг	5527958,4	5331595,1	5102999,2	5310937,2	5140877,1
Доходы всего,	21794156,1	24099730,7	27885482,7	32129545,5	36139369,1
в том числе: безвозмездные поступления	15735395,4	17807339,7	21502295,9	25544360,1	28049024,3
налоговые и неналоговые доходы	6058760,7	6292391,0	6383186,8	6585185,4	8090344,8
Соотношение гос. долга к налоговым и неналоговым доходам, %	91,2	84,7	79,9	80,6	63,5
Расходы на обслуживание долговых обязательств	151805,7	206110,3	187547,5	175390,0	171355,3



Алексей Дорохов

председатель Контрольно-счетной палаты
Республики Карелия

Анализ основных характеристик республиканского бюджета, оценка соотношения собственных доходов и финансовой помощи из федерального бюджета, в том числе в форме дотаций, являются обязательными вопросами экспертиз проекта бюджета на очередной финансовый год и изменений, вносимых в него в течение года.

Карелия попала в список изученных Счетной палатой субъектов РФ не случайно. В последние два года доля дотаций в объеме доходов консолидированного бюджета действительно выросла.

Принятые ранее федеральными органами решения оказали серьезное влияние на объем собственных доходов республики – в первую очередь, налоговых. В результате функционирования института консолидированной группы налогоплательщиков Республика Карелия не досчиталась 3,8 млрд рублей в 2018 году, а в 2019 и 2020 годах «теряла» по 5,9 млрд рублей ежегодно. В целом же за последние четыре года потери доходной части консолидированного бюджета республики по этой причине составили более 20 млрд рублей.

Для обеспечения сбалансированности бюджета вышеуказанные потери компенсировались за счет увеличения федеральной финансовой поддержки, в том числе за счет роста объемов дотаций. Это позволило обеспечить республике первоочередные расходы и обеспечить выполнение возложенных задач.

При этом республикой в тот же период принимались меры, направленные на рост собственных доходов и сокращение размера государственного долга, а также расходов на его обслуживание.

Реализуя принятую долговую политику, республика поступательно снижала госдолг, размер которого с почти 25 млрд рублей (на конец 2017 года) уменьшился до почти 19 млрд рублей (к началу 2020 года).

Однако «коронавирусный» 2020 год внес свои коррективы. Республика была вынуждена для решения актуальных вопросов, направленных на борьбу с коронавирусной инфекцией и ее последствиями, несмотря на увеличившуюся федеральную финансовую поддержку, серьезно увеличить дефицит бюджета, нарастить госдолг и вернуться практически к предельному значению его размера.

Проведенная внешняя проверка исполнения бюджета за 2021 год показала, что благодаря решениям, принятым Российской Федерацией, практически все кредиты кредитных организаций в составе госдолга были замещены бюджетными кредитами. Размер госдолга на сегодняшний день практически вернулся к «допандемийному»

показателю – с учетом роста собственных доходов, отношение объема госдолга к годовому объему налоговых и неналоговых доходов снизилось до уровня 46 %.

Изучив выводы и предложения Счетной палаты по результатам проведенного мероприятия, хочу полностью с ними согласиться и поддержать.



Наталья Кирилова

председатель Контрольно-счетной палаты
Курганской области

На протяжении ряда лет (в том числе в исследуемом периоде 2017–2020 годов в рамках проведенного Счетной палатой РФ экспертно-аналитического мероприятия) Курганская область входит в группу регионов, в бюджете которых доля дотаций из федерального бюджета составляет от 20 до 40 %. Вследствие ряда объективных воздействующих факторов (структура экономики региона, географическое положение, низкая инвестиционная привлекательность, структура населения и т. д.) зависимость регионального бюджета от финансовой помощи федерального центра достаточно высока. Так, средняя величина доли дотаций в общем объеме доходов консолидированного бюджета составляет порядка 30 %.

Бюджетообразующими источниками доходной части бюджета Курганской области традиционно являются налоги, которые регулируются федеральным законодательством (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы, налог на имущество организаций). В этой связи динамика и объемы поступлений указанных видов налогов определяются в основном нормами федерального законодательства и в меньшей степени зависят от иных факторов.

Недостаточность собственных доходов определяет и структуру расходов бюджета Курганской области, основной объем которых направляется на исполнение первоочередных обязательств, при этом возможность направления средств на цели регионального развития остается достаточно низкой. Считаем, что в случае сохранения существующих подходов к вопросам финансовой поддержки субъектов, данная тенденция для Курганской области будет характерна не только в среднесрочной, но и в долгосрочной перспективе.

В части долговой устойчивости субъекта необходимо отметить следующее. По итогам 2019–2020 годов Курганская область вошла в группу субъектов со средним рейтингом долговой устойчивости. Проведение реструктуризации бюджетных кредитов позволило региону оптимизировать долговую нагрузку, заместить частично дорогие «коммерческие» кредиты и снизить расходы на обслуживание госдолга. Так, объем госдолга на 1 января 2018 года составлял 16 586 948,8 тыс. рублей, из него задолженность по кредитам от кредитных организаций – 9 590 594,2 тыс. рублей, или 57,8 %, расходы на обслуживание госдолга за 2017 год составляли 1 245 785,1 тыс. рублей. Аналогичные показатели на 1 января 2022 года: объем госдолга – 16 154 791,0 тыс. рублей, задолженность по кредитам от кредитных организаций – 5 071 797,2 тыс. рублей, или 31,4 % общего объема, расходы на обслуживание госдолга – 480 755,6 тыс. рублей. Таким образом, федеральная поддержка субъекта в части бюджетных кредитов в период 2017–2020 годов позволила региону снизить нагрузку по обслуживанию долговых обязательств и стабилизировать объем государственного долга, что создает предпосылки для его ненаращения в ближайшей перспективе.



Наталья Серeda

заместитель Председателя Контрольно-счетной палаты
города Севастополя

Оценка эффективности использования межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджету города Севастополя, находится на постоянном контроле Контрольно-счетной палаты города Севастополя. Город Севастополь относится к дотационным регионам Российской Федерации. За период 2017–2021 годов бюджетная дотационность была на среднем уровне – 36,6 % и снизилась в 2021 году на 14,9 процентного пункта по сравнению с уровнем 2017 года.

В 2021 году город Севастополь получил 6 видов дотаций, 45 видов субсидий, 23 вида субвенций, 25 видов иных межбюджетных трансфертов общим объемом 43,5 млрд рублей.

Анализ социально-экономического развития города Севастополя показал снижение уровня среднедушевых денежных доходов населения в 2021 году к среднему значению по Российской Федерации до 83,1 % (на 5,1 процентного пункта по сравнению с 2017 годом).

Согласно отраслевой структуре валовой добавленной стоимости экономикообразующими секторами хозяйства города Севастополя являются:

- «Деятельность по операциям с недвижимым имуществом» (доля в структуре за 2020 год возросла по сравнению с 2017 годом на 4,9 процентного пункта и составила 28,9 %);
- «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение» (доля в структуре за 2020 год снизилась по сравнению с 2017 годом на 2,9 процентного пункта и составила 17,1 %);
- «Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов» (доля в структуре за 2020 год снизилась по сравнению с 2017 годом на 1,9 процентного пункта и составила 10,4 %).

Так, на долю государственного управления в городе Севастополе приходится в среднем 17,4 % создаваемой добавленной стоимости в структуре валового регионального продукта, в то время как по России данное значение в среднем составляет 5,8 % за тот же период.

Таким образом, прослеживается слабая активность в реальном секторе экономики, что обусловило наращивание сферы государственного управления и торговли.

Город Севастополь уступает среднероссийским показателям по вкладу обрабатывающей промышленности в создании добавленной стоимости, чем также

обусловлено снижением уровня среднедушевых денежных доходов населения и колебаний уровня безработицы в рассматриваемом периоде.

При этом уровень ВРП на душу населения города Севастополя к среднему значению по Российской Федерации по сравнению с 2017 годом увеличился на 3 процентных пункта и достиг 46,1 %.

Данный рост показывает, что город Севастополь может стать перспективным регионом, что подтверждается снижением уровня дотационности ввиду концентрации финансовых потоков.



Алан Созиев

аудитор Контрольно-счетной палаты Республики Северная Осетия – Алания

Анализ 2021 года показал, что доходы республиканского бюджета Республики Северная Осетия – Алания составили 45 748 963,2 тыс. рублей, или 97,8 % к уточненной росписи, темп роста к 2020 году составил 104 %.

Структура доходной части республиканского бюджета состоит из налоговых и неналоговых доходов, которые в 2021 году составили 15 192 701,3 тыс. рублей, и безвозмездных поступлений в размере 30 556 261,9 тыс. рублей. Удельный вес налоговых и неналоговых доходов составил 33,2 % (в 2020 году – 28,8 %), безвозмездные поступления составили 66,8 % (в 2020 году – 71,2 %).

Рост налоговых доходов в 2021 году относительно показателей 2020 года составил 2 328 472,1 тыс. рублей.

Значительную часть налоговых доходов республиканского бюджета в размере 8 505 915,7 тыс. рублей (58,2 %) составляют налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц, или 101,9 % от сводной бюджетной росписи на 2021 год.

По налогу на прибыль организаций поступило в республиканский бюджет 3 134 023,1 тыс. рублей, прирост поступлений – 1 573 740,3 тыс. рублей, темп роста – 200,9 % (за 2020 год – 1 560 282,8 тыс. рублей). Основной прирост поступлений произошел за счет предприятий, обеспечивающих электрической энергией, газом и паром, – 1 233 462,0 тыс. рублей, торговли оптовой и розничной – 303 906,0 тыс. рублей, деятельности финансовой и страховой – 222 897,0 тыс. рублей.

По налогу на доходы физических лиц поступило 5 371 892,8 тыс. рублей, (за 2020 год – 5 001 264,5 тыс. рублей), темп роста – 107,4 %. Рост поступлений по налогу на доходы физических лиц в 2021 году произошел в основном за счет увеличения базы по фонду оплаты труда.

Акцизы в целом поступили в сумме 4 072 833,9 тыс. рублей, что составляет 102,7 % от прогнозируемых на год объемов и 97,1 % к уровню 2020 года.

По налогу на имущество организаций поступило 1 337 440,5 тыс. рублей, что составляет 104,5 % от прогнозируемых на год объемов. К показателям прошлого года исполнение по налогу составило 141,8 % (943 206,8 тыс. рублей поступило в 2020 году).

Основной рост поступлений произошел за счет увеличения налоговой базы для исчисления налога на имущество организаций ПАО «Федеральная гидрогенерирующая компания Русгидро» и ПАО «Федеральная сетевая компания единой энергетической системы».

По транспортному налогу поступления составили 407 427,7 тыс. рублей, или 131,4 % от прогнозируемых на год объемов и 112,1 % к показателям 2020 года (363 457,2 тыс. рублей поступило в 2020 году).

Изменения к Закону Республики Северная Осетия – Алания от 25 ноября 2017 г. № 60-РЗ «О транспортном налоге в Республике Северная Осетия – Алания», где признали утратившей силу часть 2 статьи 2 (налоговые ставки уменьшаются в зависимости от количества лет, прошедших с года выпуска транспортных средств, в следующих размерах: свыше 5 лет для автомобилей легковых с мощностью двигателя свыше 200 лошадиных сил на 50 %), являются основной причиной прироста поступлений по транспортному налогу наряду со слаженной работой налоговой системы республики по принудительному взысканию задолженности.

По неналоговым доходам в целом в республиканский бюджет в отчетном периоде поступило 588 179,2 тыс. рублей, или 145,9 % от прогнозируемых на год объемов, темп роста составил 147,7 % к уровню поступлений в 2020 году (398 356,0 тыс. рублей). Рост неналоговых доходов в 2021 году относительно показателей 2020 года составил 189 823,2 тыс. рублей.

Общий объем безвозмездных поступлений в бюджет республики за 2021 год составил 30 556 261,9 тыс. рублей, в том числе: дотации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации – 12 325 635,7 тыс. рублей; субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии) – в сумме 11 622 666,2 тыс. рублей; субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации – в сумме 2 625 479,1 тыс. рублей; иные межбюджетные трансферты – в сумме 3 883 150,7 тыс. рублей.

Наибольший удельный вес в объеме безвозмездных поступлений составили дотации бюджетам субъектов Российской Федерации – 40,2 %.

Главным администратором поступивших дотаций является Министерство финансов Республики Северная Осетия – Алания.

За отчетный период субсидии бюджету Республики Северная Осетия – Алания предоставлены в сумме 11 622 666,2 тыс. рублей, или 87,6 % утвержденных годовых бюджетных назначений и 37,9 % всех безвозмездных поступлений.

Главными администраторами поступлений субсидий из федерального бюджета являются Министерство труда и социального развития Республики Северная Осетия – Алания – 4 014 479,4 тыс. рублей (34,5 %), Министерство строительства и архитектуры Республики Северная Осетия – Алания – 3 357 235,9 тыс. рублей (28,9 %); Министерство сельского хозяйства Республики Северная Осетия – Алания – 1 286 116,2 тыс. рублей (11,1 %); Министерство природных ресурсов и экологии Республики Северная Осетия – Алания – 866 156,5 тыс. рублей (7,5 %); Комитет по транспорту и дорожной инфраструктуре Республики Северная Осетия – Алания – 543 484,5 тыс. рублей (4,7 %); Министерство здравоохранения Республики Северная

Осетия – Алания – 546 749,9 тыс. рублей (4,7 %); Министерство образования и науки Республики Северная Осетия – Алания – 495 749,8 тыс. рублей (4,3 %) и т. д.

Социально-экономическая ситуация в Республике Северная Осетия – Алания

Согласно данным Управления федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу, некоторые основные экономические и социальные показатели за 2021 год в динамике выглядят следующим образом:

	Январь–декабрь 2021 г.	Январь–декабрь 2021 г. в % к январю–декабрю 2020 г.	Январь–декабрь 2020 г. в % к январю–декабрю 2019 г.
Индекс промышленного производства		144,8	
Продукция сельского хозяйства, млн руб.	40695,9	109,7	129,7
Грузооборот автомобильного транспорта, тыс. т. км	11272,3	111,1	114,1
Оборот розничной торговли, млн руб.	137648,0	111,7	67,0
Ввод в действие общей площади жилых домов, кв. м	322154	134,6	76,4
Оборот оптовой торговли, млн руб.	75304,5	в 2,2 раза	95,2

Индекс промышленного производства по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года составил в январе–декабре 2021 года 144,8 %. По результатам прошлого года следует выделить металлургию (163 %), производство готовых металлоизделий (132,3 %), мебели (122,6 %). Уверенный рост ИПП по сравнению с аналогичным периодом прошлого года уже в этом году показали производство химических веществ и химических продуктов (в 8,1 раза), металлургия (в 1,2 раза), резиновых и пластмассовых изделий (в 2 раза), электрооборудования (в 1,1 раза). Есть положительная динамика в деревообрабатывающей промышленности, в производстве изделий из стекла.

Зарегистрировано в качестве безработных с начала 2021 года 11 983 человека.

Численность безработных граждан по состоянию на 10 января 2022 года составила 5 336 человек. Коэффициент напряженности на рынке труда на конец мая – 3,9 (аналогичный период прошлого года – 9,8).

Инфографика

Как изменилась долговая нагрузка* на бюджеты регионов России в 2017-2020 годах

Регионы, уменьшившие долговую нагрузку:

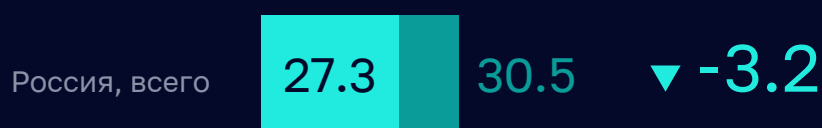
- долговая нагрузка на 01.01.2018
- долговая нагрузка на 01.01.2021

Регионы, увеличившие долговую нагрузку:

- долговая нагрузка на 01.01.2018
- долговая нагрузка на 01.01.2021

%

Динамика долговой нагрузки на бюджет всех регионов России

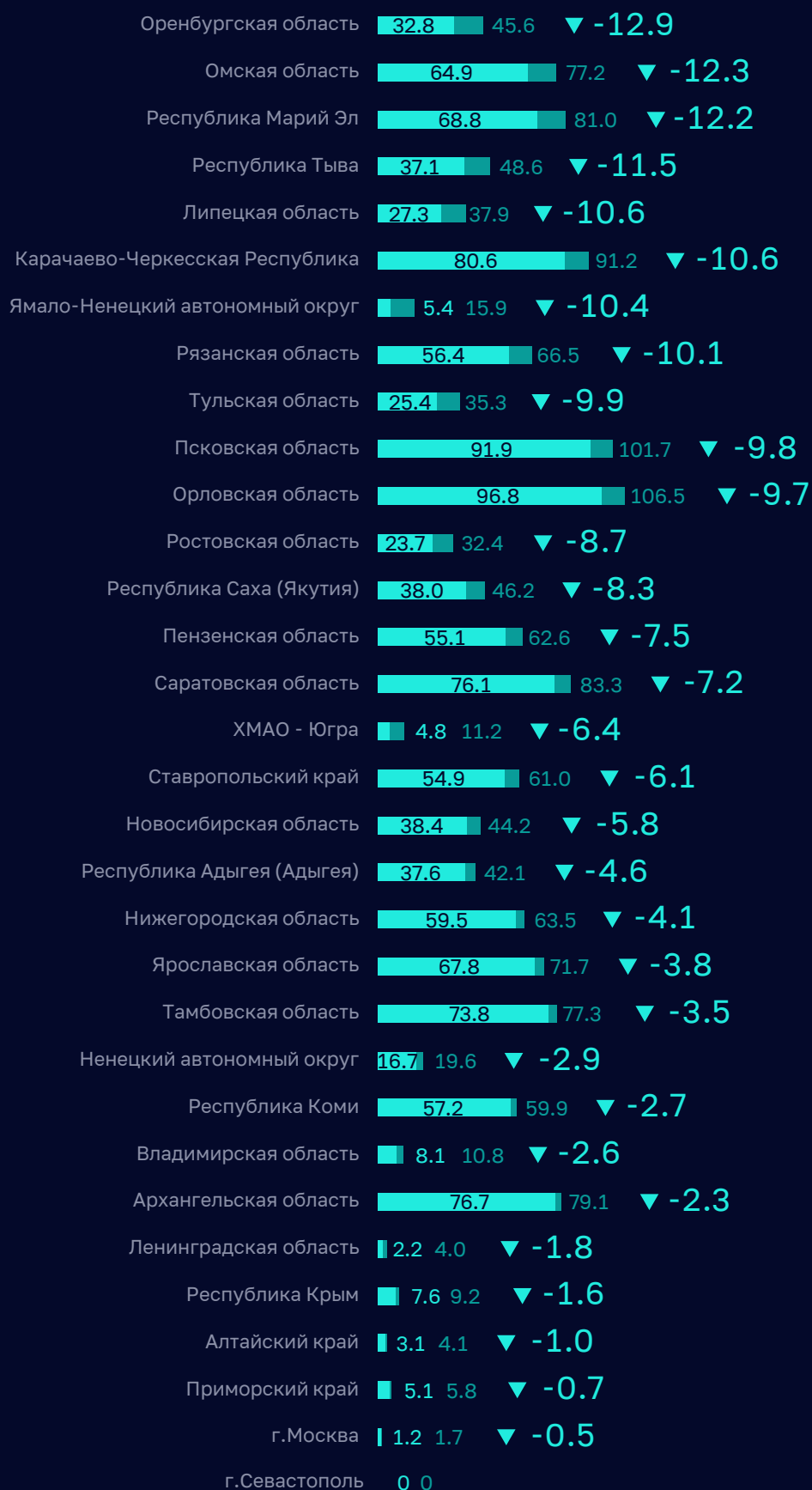


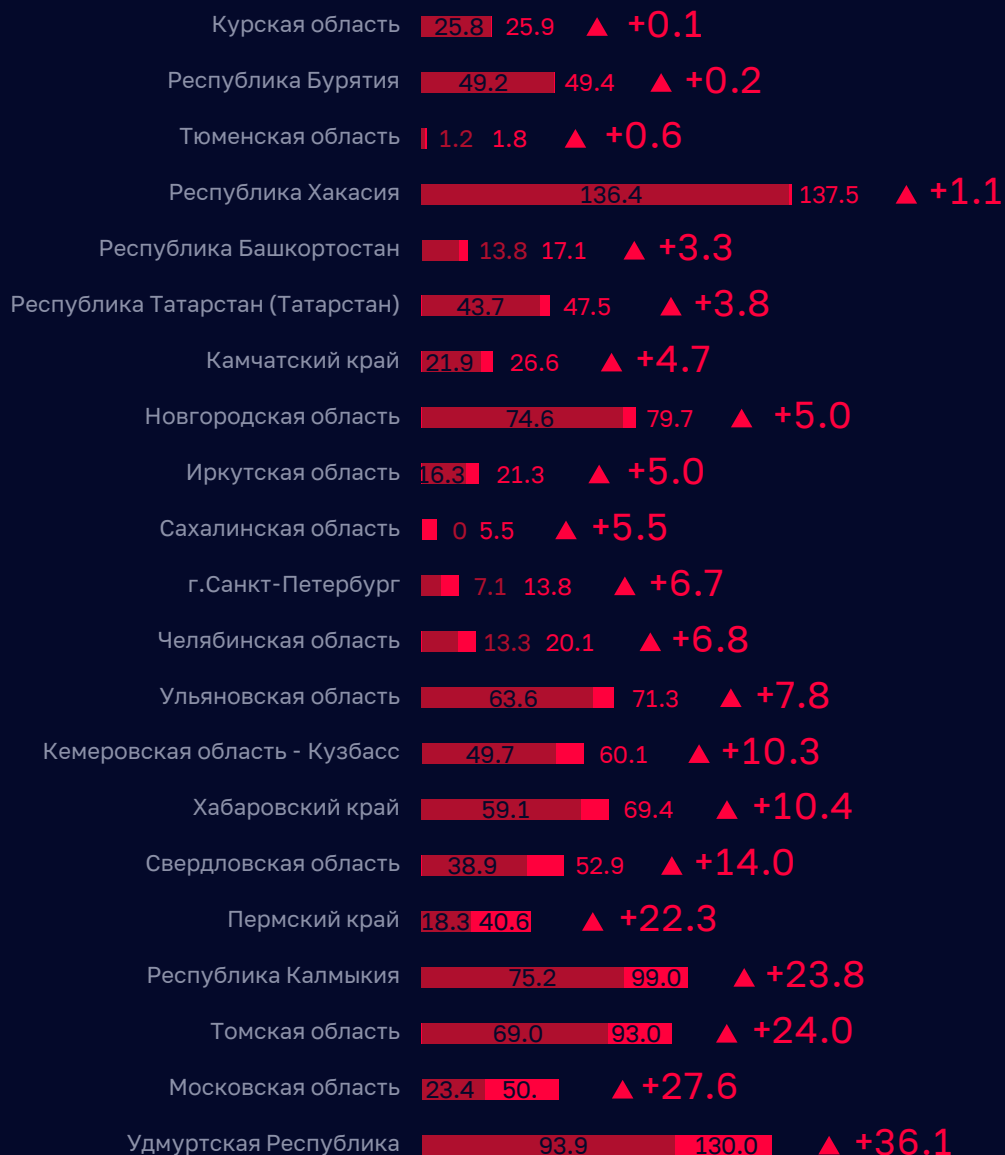
Динамика долговой нагрузки на бюджет всех дотационных субъектов России



*Долговая нагрузка – это отношение государственного долга к собственным доходам региона

Кабардино-Балкарская Республика	60.6	124.1	▼ -63.5
Чукотский АО	45.4	96.7	▼ -51.3
Костромская область	85.4	135.0	▼ -49.6
Астраханская область	49.9	97.4	▼ -47.5
Ивановская область	50.2	87.9	▼ -37.7
Республика Карелия	88.1	124.1	▼ -36.1
Краснодарский край	46.5	77.8	▼ -31.3
Республика Мордовия	195.2	225.7	▼ -30.6
Воронежская область	18.7	49.0	▼ -30.3
Магаданская область	44.3	72.7	▼ -28.5
Амурская область	46.3	72.5	▼ -26.1
Республика Дагестан	25.5	50.6	▼ -25.1
Чувашская Республика - Чувашия	28.4	52.9	▼ -24.4
Красноярский край	33.7	57.4	▼ -23.7
Белгородская область	42.7	65.6	▼ -23.0
Республика Северная Осетия - Алания	66.4	89.5	▼ -23.0
Вологодская область	24.7	47.1	▼ -22.4
Волгоградская область	69.4	88.9	▼ -19.5
Смоленская область	80.6	99.9	▼ -19.3
Мурманская область	19.3	38.2	▼ -18.9
Калининградская область	52.1	70.9	▼ -18.7
Тверская область	42.9	61.5	▼ -18.6
Самарская область	32.5	50.7	▼ -18.2
Брянская область	28.9	47.0	▼ -18.1
Кировская область	72.6	90.7	▼ -18.0
Республика Ингушетия	50.3	68.1	▼ -17.8
Калужская область	53.9	71.2	▼ -17.4
Забайкальский край	74.2	90.9	▼ -16.8
Курганская область	76.4	92.7	▼ -16.4
Республика Алтай	29.2	45.2	▼ -16.0
Еврейская АО	78.6	93.5	▼ -15.0
Чеченская Республика	30.8	43.9	▼ -13.1





Основано на приложении №9 к Отчету о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка изменений показателей финансового состояния субъектов Российской Федерации, доля дотаций из федерального бюджета в бюджете которых составляет от 20 до 40 % в 2017–2020 годах, в результате проводимой государственной политики регионального развития в части межбюджетных отношений»



Тематические
проверки
Счетной палаты

Развитие субъектов Российской Федерации

Социально-экономическое развитие регионов – ключевое направление внутренней политики страны, которое включено в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Реализация данной стратегии в том числе связана с сокращением уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, повышением доступности и качества транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, развитием городских агломераций и сельских территорий и т. п.

Проверки Счетной палаты по данному направлению касались ряда мер, принимаемых в отдельных регионах. Было установлено, что для Байкальского региона на национальном уровне не определены цели опережающего развития, этапы и сроки их достижения. Не сформирован состав показателей, значения которых должны быть выше среднего по России, а также конкретные сроки достижения этих показателей. Несмотря на инвестиции в Байкальский регион, предусмотренные на период 2018–2020 годов в размере 491,3 млрд рублей, система управления опережающим развитием Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области не была сформирована.

Рекомендации Счетной палаты в том числе включали формирование согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования комплексного социально-экономического развития Дальневосточного и Сибирского федеральных округов, оценку применяемых инструментов и механизмов стимулирования инвестиционного развития, а также эффективности использования всей совокупности ресурсов, направляемых на ускоренное развитие приоритетных территории.

Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации

Дотации в условиях рыночной экономики представляют собой сложную и многогранную форму межбюджетных отношений. Они являются не только видом финансового стимулирования, но и необходимым источником поддержки регионов, которые в силу ряда причин не могут обойтись без дополнительных финансовых средств со стороны государства. Так, в 2019 году получателями дотаций являлись 72 региона, объем дотаций составил 675,3 млрд рублей.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации субъекты, являющиеся получателями дотации, заключают соглашения с Минфином России об условиях предоставления и использования дотации, а также о мерах ответственности за невыполнение субъектами данных обязательств. В ходе проверки Счетная палата

[установила](#), что указанные соглашения имеют ряд недостатков. Кроме того, необходима трансформация существующей системы оценки качества управления региональными финансами, механизма выравнивания финансовых возможностей бюджетов субъектов и местных бюджетов, а также включение в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятий «бюджетная консолидация» и «дотационность».

Также анализ Счетной палаты [показал](#), что государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» не содержит действенных мер в отношении высокодотационных субъектов и не способствует реальному повышению их налогового и бюджетного потенциалов. В указанной государственной программе особенности высокодотационных субъектов не учитываются, не предполагаются изменения как состава высокодотационных субъектов, так и уровня их дотационности.

Оптимизация государственного долга субъектов Российской Федерации

Государственный долг субъектов Российской Федерации – важная и актуальная проблема, которая в том числе влияет на самостоятельность регионов. При этом одним из факторов экономического роста в стране по сравнению с другими структурными реформами является как раз самостоятельность регионов в распоряжении ресурсами и реагировании на местные актуальные потребности.

Одна из проблем роста госдолга регионов, [установленных](#) в ходе проверок Счетной палаты, – низкое качество бюджетного планирования. Так, в Хабаровском крае выявлена тенденция значительно завышать планируемый показатель дефицита регионального бюджета. В Забайкальском крае этот показатель превышал первоначально утвержденные бюджетные назначения более чем в 10 раз. В Магаданской области объемы фактически привлеченных и погашенных банковских кредитов многократно превышали первоначально запланированные значения.

При этом в период с 2016 по 2019 год госдолг регионов стабильно [снижался](#) (–240,2 млрд рублей) и только с началом эпидемии COVID-19 снова вырос на 383 млрд рублей. Принятые Правительством Российской Федерации меры по предотвращению последствий пандемии позволили существенно снизить негативное влияние эпидемии на состояние государственного долга регионов: при отсутствии этих мер совокупный региональный долг увеличился бы значительно выше.

Функционирование ОЭЗ и преференциальные режимы в Российской Федерации

Особые экономические зоны (далее – ОЭЗ) – важный инструмент инвестиционной политики и государственной поддержки инновационной деятельности. ОЭЗ в России предназначены для развития обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма и санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки новых технологий и производства новых видов продукции.

Анализ Счетной палаты [показал](#), что выраженной взаимосвязи между созданием территории с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации не прослеживается. Преференциальные режимы не в полной мере встроены в систему стратегического планирования России. Так, для них не определены ожидаемые целевые эффекты, не обеспечена взаимосвязь целей их функционирования со стратегическими целями развития страны. Кроме того, в процессе создания и функционирования преференциальных режимов были выявлены административные барьеры, которые тормозят развитие данных территорий. Например, резидентами ОЭЗ промышленно-производственного и портового типов не могут быть физические лица – индивидуальные предприниматели. Счетная палата предлагала устранить это ограничение.

При этом Счетная палата [выявила](#), что институты развития Дальнего Востока и действующие на территории округа преференциальные режимы в целом способствовали опережающему развитию региона. За время их действия в Дальневосточном федеральном округе были созданы новые рабочие места, запущены новые проекты, в которые привлечены значительные инвестиции. Однако полученные эффекты пока еще неустойчивы и неоднородны.

Список тематических проверок Счетной палаты можно найти в приложении № 1.

Международная практика

Введение

По [оценкам](#) экспертов Всемирного банка, пандемия COVID-19 привела к сокращению мировой экономики на 3 % и падению экономической активности в 90 % стран мира. Несмотря на восстановление глобальной экономики в 2021 году, отложенные эффекты пандемии (в частности, дестабилизация финансового сектора) продолжают оказывать влияние на развитие многих стран.

Так, заметен дальнейший рост регионального неравенства внутри стран (regional inequality). В частности, по [оценкам](#) Международного валютного фонда (МВФ), средний разрыв в производительности труда между регионами в развитых странах [вырос](#) с 30–40 % в 2019 году до более чем 70 % в 2021 году¹.

Для развивающихся стран данный показатель зачастую значительно [превышает](#) 100 %. Растущие тренды регионального неравенства характеризуют развитие большинства стран уже почти 40 лет, что создает риски для социально-экономической и политической стабильности. Для перехода на траекторию устойчивого развития потребуются меры, которые способствуют экономическому восстановлению и региональному развитию.

Наконец, по [данным](#) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), необходимость восстановления регионов после пандемии актуализировала Цели устойчивого развития (далее – ЦУР) в качестве ориентира по организации долгосрочной и практической региональной политики. Во-первых, ЦУР обеспечивают основу для определения приоритетов на местном уровне, направленных на устойчивое развитие. Во-вторых, ЦУР являются важным инструментом, помогающим согласовать приоритеты, стимулы и ресурсы на национальном, региональном и местном уровнях управления. В-третьих, ЦУР побуждают правительства взаимодействовать со всем обществом, включая частный сектор и граждан.

В настоящем обзоре представлен зарубежный опыт по вопросам реализации политики в области регионального развития:

- подходы международных организаций;
- опыт Австралии, Индии, Канады и ФРГ;
- опыт высших органов аудита Австралии, Великобритании, Индии и США.

1. В терминологии МВФ к развитым странам относятся члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Подходы международных организаций

Международный валютный фонд

Согласно [исследованию](#) МВФ, преодоление региональных разрывов и диспропорций развития зависит от нескольких факторов. При формировании повестки регионального развития правительствам необходимо делать выбор между поддержкой граждан или поддержкой отдельных регионов.

Первый подход – «территориально-нейтральный» (spatially-blind) – заключается в необходимости ориентироваться на запросы конкретных групп граждан, проживающих в депрессивных регионах, и создавать условия для их переезда в более экономически благоприятные регионы внутри страны.

Второй подход – «территориально-целевой» (spatially-targeted) – подразумевает создание условий для опережающего (или по крайней мере ускоренного) развития отстающих регионов. Для развития данного подхода МВФ предлагает выполнить [последовательность](#) мер с учетом необходимости выравнивания регионального развития:

1. Определение масштаба разрыва в благосостоянии между регионами на макроэкономическом уровне:
 - насколько большим является разрыв в благосостоянии между регионами;
 - какова динамика региональных диспропорций – имеется ли тенденция к росту;
 - существует ли угроза проведения общенациональных реформ и/или политики стимулирования экономического роста.
2. Определение ключевых драйверов региональных диспропорций, в числе которых:
 - мобильность труда;
 - плотность населения;
 - стоимость жилья;
 - эффективность налогово-бюджетной политики;
 - возможности по децентрализации управления и налогообложения.
3. Выбор стратегии и политического курса по снижению диспропорций. Идеальная стратегия, по мнению МВФ, включает три основных параметра:
 - перераспределение бюджетных средств (увеличение межбюджетных трансфертов территориальным субъектам с наиболее низким уровнем развития и/или повышение налоговой децентрализации). МВФ рекомендует делать упор не просто на перераспределение финансовых потоков между бюджетами, а в большей степени на повышение инвестиционной привлекательности отстающих регионов с помощью

государственных гарантий, а также строительство инфраструктуры за счет центрального правительства;

- содействие развитию горизонтальных связей между регионами с формированием более крупных образований по принципу экономической взаимодополняемости. Содействие компаниям в открытии региональных и локальных представительств с предоставлением налоговых льгот для работодателей и работников;
 - повышение эффективности и качества работы местного и регионального самоуправления. Развитие образовательных программ по профессиональной переподготовке, полностью или частично финансируемых за счет государственного бюджета.
4. Распределение полномочий и сфер ответственности по различным уровням государственного управления:
- перераспределение бюджетных полномочий между центром и регионами (снижение объемов межбюджетных трансфертов при повышении доли налогов, направляемых в местные и региональные бюджеты);
 - повышение качества работы местного и регионального управления.

Всемирный банк

По мнению экспертов Всемирного банка, одним из драйверов регионального развития является [децентрализация](#). Всемирный банк отмечает преимущества децентрализации – повышение экономической эффективности и финансовой подотчетности региональной политики. Расширение финансовых полномочий позволяет местным органам государственной власти распределять бюджет в соответствии с потребностями граждан. Привлечение граждан к участию в местном самоуправлении обеспечивает надлежащий контроль и подотчетность местных органов государственной власти.

Среди ключевых рисков децентрализации – формирование элитарной коррупции, возникновение конфликта интересов при принятии решений и риск потери контроля со стороны гражданского общества при расширении полномочий местных властей.

Всемирный банк [выделяет](#) три вида децентрализации:

1. Политическая децентрализация – передача политических и законодательных полномочий от центральных правительств к выборным региональным и муниципальным административным учреждениям. Для успешной реализации данной модели необходимы четкая регламентация полномочий органов местного самоуправления, определенный уровень функциональной свободы и регулярные выборы.

2. Административная децентрализация возлагает на региональных государственных служащих функции стратегического планирования и реализации региональных программ развития под контролем местных выборных представительных органов власти. Совершенствование системы профессионального развития госслужащих в регионах содействует эффективности регионального управления.
3. Фискальная децентрализация предоставляет местным органам самоуправления значительную автономию в вопросах формирования и исполнения бюджета, включая расширение налоговых полномочий. Такой тип децентрализации потребует повышения качества стратегического планирования и усиления финансового контроля.

В докладе «Место, производительность и процветание: пространственно-ориентированная политика регионального развития» ([Place, Productivity, and Prosperity: Spatially Targeted Policies for Regional Development](#)) Всемирный банк отмечает, что эффективное планирование имеет ключевое значение для успешной реализации проектов регионального развития. В соответствии с методологией Всемирного банка разработка программ регионального развития должна включать следующие этапы:

- оценка текущей экономической ситуации с учетом уровня развития агломерации, социальной мобильности и показателей производительности труда;
- оценка прямых и косвенных издержек и выгод программ регионального развития;
- оценка доступности финансовых, кадровых ресурсов для запуска и успешного завершения проектов.

Организация экономического сотрудничества и развития

Опыт многоуровневого управления (multi-level governance) в странах ОЭСР [свидетельствует](#) об отсутствии единой оптимальной схемы по выстраиванию политики децентрализации. Формирование систем регионального развития (как в унитарных, так и федеративных государствах) зачастую основывалось на принципе симметрии, а именно равенстве всех субнациональных органов власти вне зависимости от их ресурсного потенциала и местных культурных особенностей. Симметричный подход к децентрализации зачастую [требует](#) проведения политически чувствительных структурных реформ и наличия эффективных механизмов по контролю за их исполнением.

В настоящее время асимметрия в полномочиях субнациональных органов государственной власти [набирает](#) популярность в качестве альтернативного и более гибкого способа децентрализации. Для достижения децентрализации в сфере межбюджетных отношений эксперты ОЭСР выделяют следующий набор инструментов налогово-бюджетной политики:

- повышение эффективности оказания услуг на местном уровне за счет перераспределения системы бюджетных обязанностей. Местным органам государственной власти поручаются задачи по оказанию конкретных услуг. В случае невозможности их осуществления в полном объеме полномочия вместе с финансированием передаются органам власти более высокого уровня;
- предоставление налоговой автономии административным субъектам, которые оказывают населению государственные услуги высокого качества;
- применение гибкого подхода при осуществлении бюджетных трансфертов для регионов с уникальными условиями работы (например, территорий Крайнего Севера) и обусловленными соответствующими потребностями. Использование инструмента целевых грантов, который также может выступить альтернативой налоговым автономиям;
- использование дифференцированных налоговых и бюджетных правил для распределения государственных инвестиций на региональном уровне.

Опыт зарубежных стран

Австралия

Правительство Австралии поддерживает развитие регионов в рамках инициативы «Региональное развитие Австралии» ([Regional Development Australia](#)). Инициатива финансируется из федерального бюджета: каждые два года денежные средства распределяются на реализацию различных проектов развития и поддержки регионов. Исполнение проекта находится в сфере ответственности Министерства инфраструктуры, транспорта, регионального развития и коммуникации Австралии ([Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications](#)).

справочно

В рамках данной инициативы в Министерство инфраструктуры, транспорта, регионального развития и коммуникации направляются заявки (бизнес-планы) проектов от региональных органов государственной власти. При оценке и определении целесообразности финансирования и реализации проекта приоритет отдается тем из них, которые направлены на выполнение национальных целей, реализуемых в ключевых областях экономики: строительство жилья, развитие транспортной инфраструктуры, поддержка сельского хозяйства, повышение качества предоставления медицинских услуг, охрана окружающей среды, развитие «зеленой» энергетики.

Согласно бюджетному [плану](#) на 2022–2023 годы, правительство Австралии намерено направить на поддержку регионов финансирование на общую сумму около 21 млрд австралийских долларов (15 млрд долларов США). Основные приоритеты финансирования:

- обеспечение регионов необходимой транспортной, водной и коммуникационной инфраструктурой;
- создание новых рабочих мест;
- развитие региональных инфраструктурных и транспортных проектов со сроком эксплуатации свыше 10 лет;
- развитие региональной промышленности;
- охрана окружающей среды и ее устойчивость к последствиям стихийных бедствий и климатических изменений.

Бюджетный план предполагает финансирование в размере 18 млрд австралийских долларов (13 млрд долларов США) на приоритетные проекты в железнодорожном и автомобильном транспорте. Данный объем финансирования включает:

- 3 млрд австралийских долларов (2,16 млрд долларов США) на развитие инфраструктуры интермодальных терминалов в Мельбурне, повышение эффективности грузового коммерческого транспорта, создание дополнительных рабочих мест;
- 3,1 млрд австралийских долларов (2,21 млрд долларов США) на реализацию проектов скоростных железных дорог в штатах Новый Южный Уэльс и Квинсленд и улучшение транспортной сети крупных городов Австралии;
- более 500 млн австралийских долларов (359 млн долларов США) на реализацию других инфраструктурных проектов и создание около 40 тыс. рабочих мест.

В период с 2013 по 2022 год правительство Австралии инвестировало более 200 млрд австралийских долларов (143 млрд долларов США) в региональные инфраструктурные проекты. Это позволило создать около 120 тысяч новых рабочих мест и построить более 10 тыс. километров скоростных дорог.

справочно

В 2021–2022 годах в регионы Австралии было направлено около 2,2 млрд австралийских долларов (1,59 млрд долларов США) в качестве поддержки домашним хозяйствам, пострадавшим от [наводнений](#) в штатах Квинсленд и Новый Южный Уэльс. Финансирование включало дополнительные выплаты домохозяйствам, помощь во временном размещении и субсидии предприятиям на восстановление после стихийных бедствий.

С 2000 года в рамках деятельности Фонда поддержки и развития сельских регионов Австралии (The Foundation for Rural and Regional Renewal) выделено около 135 млн австралийских долларов (97,3 млн долларов США) на 12 тыс. проектов по поддержке малого и среднего бизнеса в сельских регионах страны, пострадавшего от последствий засухи или пандемии COVID-19.

В рамках Фонда модернизации сферы вторичной переработки (Recycling Modernisation Fund) с 2013 года выделено 190 млн австралийских долларов (137 млн долларов США) на финансирование 30 проектов, которые позволили создать более 250 рабочих мест в регионах страны. Правительство планирует направить дополнительные 30,3 млн австралийских долларов (22 млн долларов США) на проекты в сфере переработки пластика, шин, бумаги и стекла.

Индия

Индия является федеративным государством, в состав которого входит 28 штатов и 8 союзных территорий. Штаты выделены по национальному и языковому признаку. Союзные территории, в отличие от штатов, не имеют собственных правительств и управляются федеральными властями.

Согласно статье 275 [Конституции](#) Республики Индии, ежегодно парламент страны может выделять из Консолидированного фонда Индии (Consolidated Fund of India)² дотации (grants-in-aid) штатам, которым, по мнению федерального правительства, требуется финансовая поддержка. Для каждого штата объем помощи устанавливается индивидуально.

Дотации регионам в Индии можно [разделить](#) на три типа:

- для покрытия текущего дефицита платежного баланса;
- дотации местным правительствам, которые, как правило, предоставляются для строительства дорожной инфраструктуры, решения проблем чистой питьевой воды, а также других базовых потребностей населения;
- дотации на конкретные цели, предоставляемые на определенных условиях (например, для покрытия расходов в определенных секторах или в случае стихийных бедствий).

Федеральные министерства также обладают правом предоставления финансирования министерствам в штатах для реализации различных проектов, которые способствуют достижению национальных целей. Проекты могут полностью финансироваться центральным правительством или частично покрываться из бюджета штата. В 2020–2021 годах федеральные расходы на такие проекты [составили](#) 13,5 трлн рупий (174 млрд долларов США). Ожидается, что в 2021–2022 году объем расходов составит

2. Консолидированный фонд по сути является главным банковским счетом правительства в странах с Вестминстерской системой управления.

11,9 трлн рупий (153 млрд долларов США), а в 2022–2023 годах – 11,8 трлн рупий (152 млрд долларов США).

Канада

Канада – федеративное государство, состоящее из десяти провинций, которые имеют статус федерального субъекта, и трех территорий под непосредственной юрисдикцией федерального парламента³. В стране действует развитая система межбюджетных отношений, характеризующаяся значительной бюджетной поддержкой регионов. Поддержка регионального развития [осуществляется](#) на постоянной основе в виде межбюджетных трансфертов (federal transfers), предоставляемых субъектам и территориям из федерального бюджета. Трансферты перечисляются в бюджет субъектов на цели финансирования государственных программ, а также на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов.

Правительство Канады [реализует](#) следующие ключевые программы бюджетной поддержки провинций и территорий:

- «Канадский трансферт на здравоохранение» ([Canada Health Transfer](#)) предоставляет субъектам долгосрочное финансирование на реализацию госпрограмм и региональных инициатив в области здравоохранения;
- «Канадский социальный трансферт» ([Canada Social Transfer](#)) предоставляет субъектам бюджетные средства на цели социального развития по трем направлениям: среднее специальное и высшее образование, социальное обеспечение и защита, обеспечение ухода и развития в раннем детстве;
- программа «Выравнивание» ([Equalization](#)) предоставляет субъектам средства на выравнивание бюджетной обеспеченности, последующее распределение средств по направлениям осуществляется по усмотрению субъектов;
- программа «Финансирование по территориальной формуле» ([Territorial Formula Financing](#)) предоставляет ежегодные трансферты из федерального бюджета в бюджеты территорий (Нунавут, Северо-Западные территории, Юкон) на поддержку государственного сектора, в частности деятельности больниц, школ, учреждений сферы социального обеспечения, а также содержания объектов инфраструктуры. Для каждой территории [установлены](#) лимиты, размер которых регулярно обновляется;
- предоставление межбюджетных трансфертов отдельным провинциям (Квебек, Новая Шотландия, Ньюфаундленд и Лабрадор).

3. Провинции Канады: Альберта, Британская Колумбия, Квебек, Манитоба, Новая Шотландия, Нью-Брансуик, Ньюфаундленд и Лабрадор, Онтарио, Остров Принца Эдуарда, Саскачеван. Территории Канады: Нунавут, Северо-Западные территории, Юкон.

В 2019–2020 годах федеральное правительство Канады [выплатило](#) 1 465 канадских долларов (1 166 долларов США) на душу населения в виде трансфертов провинциям. Из них 1 076 канадских долларов (856 долларов США) на душу населения – на здравоохранение и 389 канадских долларов (310 долларов США) на душу населения – на социальные услуги. Таким образом, объем федерального финансирования здравоохранения и социальных служб в регионах достиг 54,8 млрд канадских долларов (43,6 млрд долларов США), что эквивалентно 16,4 % налоговых доходов федерального бюджета.

В 2020–2021 годах объем полученной провинциями и территориями бюджетной поддержки [составил](#) в общей сложности 81,7 млрд канадских долларов (65 млрд долларов США). В 2022–2023 годах планируется увеличить объем межбюджетных трансфертов до 87,7 млрд канадских долларов (69,8 млрд долларов США).

Согласно [анализу](#) Центра производительности труда и благосостояния населения (Centre for Productivity and Prosperity), с 2013 года объем бюджетной поддержки регионам Канады непрерывно растет, однако ключевые задачи целевых межбюджетных трансфертов (развитие здравоохранения и социального обеспечения) в субъектах не выполняются. Ряд провинций (например, Квебек и Онтарио) не направляют достаточный объем средств на обеспечение медицинских учреждений и социальных услуг, несмотря на большой объем дотаций (по сравнению с другими субъектами). Власти провинций требуют увеличения доли федеральных трансфертов в региональных бюджетах с 23,2 до 35 % для надлежащего выполнения целей по развитию системы здравоохранения в Канаде.

ФРГ

Для ФРГ по-прежнему [характерна](#) дифференциация по экономическому потенциалу между восточной и западной частями страны. В стране применяется горизонтальное бюджетное выравнивание между землями для обеспечения на всей территории единого уровня предоставления общественных услуг. Земли с высокими бюджетными доходами субсидируют регионы с более низкими доходами бюджета.

Согласно Пакту солидарности II ([Solidarpakt II](#)), который действовал в период с 2005 по 2019 год, общий объем финансирования федеральных земель восточной части ФРГ составил 156,5 млрд евро. Финансирование предоставлялось в рамках двух блоков:

- специальные федеральные ассигнования (Sonderbedarfs-Bundesergänzungen) (SoBEZ), предоставляемые в рамках бюджетного выравнивания федеральных земель (до 2019 года на данный блок приходилось 105,3 млрд евро);
- другие федеральные гранты.

В 2017 году принят Закон о бюджетном выравнивании между федеральным правительством и федеральными землями ([Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern](#) ([Finanzausgleichsgesetz; FAG, 2017](#)), в рамках которого федеральное правительство

предоставляет федеральным землям с низким уровнем доходов дополнительные федеральные субсидии для покрытия финансовых потребностей. В частности, в 2017 году Берлин, Бранденбург, Мекленбург – Передняя Померания, Саксония, Саксония-Анхальт и Тюрингия получили дополнительные федеральные ассигнования в размере 3,5 млрд евро, в 2018 году – 2,8 млрд евро, в 2019 году – 2,1 млрд евро.

справочно

В период с 2017 по 2019 год ряд регионов с низким социально-экономическим положением получили дополнительное федеральное финансирование: Бранденбург – 95,7 млн евро, Мекленбург – Передняя Померания – 64,5 млн евро, Саксония – 160,7 млн евро, Саксония-Анхальт – 94,2 млн евро, Тюрингия – 88,7 млн евро.

В июле 2019 года федеральное правительство ФРГ сформировало новую систему финансирования регионов с низким социально-экономическим положением ([Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwachen Regionen](#)). В рамках Федерального министерства внутренних дел и родины ([Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, BMI](#)) создана специальная комиссия «Равные условия жизни» ([Gleichwertige Lebensverhältnisse](#)), целью работы которой стала разработка практических рекомендаций по выравниванию уровня жизни в землях с учетом региональных особенностей и демографических изменений.

справочно

Социально-экономическое положение регионов ФРГ связано с тремя хозяйственно-политическими факторами: низким экономическим потенциалом, негативной демографической динамикой и недостаточно развитой транспортной инфраструктурой.

В 2019 году правительство ФРГ также приняло «План обеспечения равных условий жизни для всего населения» ([Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission «Gleichwertige Lebensverhältnisse»](#)). Документ направлен на преодоление разрыва в развитии между землями с высокими бюджетными доходами и с более низкими, а также на выравнивание условий жизни на всей территории ФРГ.

План содержит следующие основные положения:

- децентрализация госструктур. Данная мера способствует целенаправленному созданию рабочих мест в регионах с низким уровнем дохода, переезду государственных чиновников в небольшие города, а также повышению покупательной способности населения;
- повсеместное внедрение широкополосного доступа к сети Интернет и устойчивой мобильной связи;

- развитие транспортной инфраструктуры. Пункт направлен на выстраивание взаимосвязи между центрами экономического роста и их сельских окрестностей;
- реализация совместных градостроительных инициатив федеральных и земельных властей в области строительства социального жилья в регионах;
- стимулирование развития безбарьерной среды в регионах.

В целом новая система в рамках плана предполагает реализацию более 20 программ со стороны шести федеральных министерств.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Национальное управление по аудиту Австралии

В ноябре 2014 года Национальное управление по аудиту Австралии (ВОА Австралии) [провело](#) аудиторскую проверку целесообразности финансирования региональных проектов в рамках третьего и четвертого этапов приема и рассмотрения заявок по инициативе «Региональное развитие Австралии». На данных этапах национальное правительство направило 226 млн австралийских долларов (162 млн долларов США) на реализацию 121 проекта в области капитального строительства. Большая часть финансирования была распределена между проектами в области спорта и отдыха, а также развития крупных городов Австралии. На региональные проекты пришлось около 70 % общего объема финансирования.

Аудиторы оценили эффективность организации и проведения третьего и четвертого этапов финансирования проектов. По итогам проверки ВОА выявил различия в подходах к оценке представленных на финансирование проектов. В частности, отмечалась недостаточная прозрачность и объективность принятия решений о финансировании 34 проектов в ходе четвертого этапа рассмотрения заявок. Кроме того, выявлена недостаточная полнота данных представленных отчетов по итогам проведенных конкурсных процедур и вынесенных решений о предоставлении финансирования.

Генеральный аудитор Австралии рекомендовал Министерству инфраструктуры, транспорта, регионального развития и коммуникации сформировать единую систему оценки и ранжирования заявок на финансирование, а также повысить информативность и прозрачность предоставляемой документации.

Национальное управление по аудиту Великобритании

В 2010 году правительство Великобритании разработало План национального экономического роста ([Local Growth: Realising every place's potential](#)). Его цель – равномерное распределение бюджетных ассигнований на национальную региональную политику.

План стал частью национальной экономической политики правительства по бюджетному выравниванию и предлагал новый подход к повышению экономического роста на региональном уровне:

- передачу части полномочий региональным государственным структурам;
- целенаправленное инвестирование средств на региональную политику через Региональный фонд роста (Regional Growth Fund), Фонд развития территорий (Growing Places Fund), инициативу «Предпринимательские зоны» (Enterprise Zones) и инициативу «Городские сделки» (City Deals).

справочно

Региональный фонд роста поддерживает проекты и программы привлечения инвестиций частного сектора. Фонд развития территорий финансирует ключевые инфраструктурные проекты в целях повышения экономического роста и создания рабочих мест. Инициатива «Предпринимательские зоны» поддерживает развитие предпринимательской деятельности в определенных регионах. Инициатива «Городские сделки» оказывает содействие экономическому росту и развитию инфраструктуры.

В 2011–2012 годах правительство Великобритании направило 3,9 млрд фунтов стерлингов (4,7 млрд долларов США) на цели регионального экономического развития: жилищное строительство, развитие транспортной инфраструктуры и связи, реализацию отдельных региональных проектов.

В 2013 году Национальное управление по аудиту Великобритании (ВОА Великобритании) провело [аудит](#) Министерства по делам общин и местного самоуправления (Department for Communities and Local Government) и Министерства предпринимательства, инноваций и ремесел (Department for Business, Innovation & Skills) в части реализации Плана национального экономического роста.

Проверка осуществлялась по следующим критериям:

- использование целевых бюджетных ассигнований в рамках программ, специально разработанных для поддержки экономического роста в различных регионах страны;
- распределение финансирования между регионами;
- внедрение новых подходов финансирования;
- координация деятельности, контроль и предоставление отчетности.

Аудиторы отметили, что с 2010 года правительство Великобритании практически полностью остановило действие ранее действующих программ социально-экономического развития на региональном уровне, провело реорганизацию структур и механизмов финансирования, а также ввело в действие ряд новых программ. В результате финансирование программ регионального развития сократилось

с 11,2 млрд фунтов стерлингов (13,6 млрд долларов США) в 2005–2010 годах до 6,2 млрд фунтов стерлингов (7,5 млрд долларов США) в 2011–2015 годах.

ВОА также отмечает ряд вызовов, которые влияли на новые инициативы регионального развития. Например, предпринимательские партнерства на местном уровне направляют финансовые средства из Фонда развития территорий на реализацию проектов на местах, однако данные об эффективности финансирования носят ограниченный характер.

В частности, по состоянию на середину 2013 года 305 инфраструктурных проектов получили 599 млн фунтов стерлингов (718 млн долларов США), однако в 2012–2013 годах в рамках проектов было израсходовано только 56 млн фунтов стерлингов (67,2 млн долларов США) и создано 112 рабочих мест.

В целом аудиторы отметили, что правительство Великобритании не разработало общую стратегию реализации региональных проектов, не установило цели и планы их реализации. Управление новыми инициативами осуществлялось отдельно. Более того, правительство не обладало четким планом оценки результатов проектов и эффективности затрат в рамках программ.

ВОА рекомендовал Министерству по делам общин и местного самоуправления и Министерству предпринимательства, инноваций и ремесел более эффективно разрабатывать планы и механизмы по повышению экономического потенциала регионов страны. Аудиторы также рекомендовали министерствам выстраивать более тесное сотрудничество с региональными государственными структурами, разработать механизмы мониторинга проектов по экономическому развитию, а также механизмы координации и предоставления отчетности в целях обеспечения достоверности данных.

Управление Генерального контролера и аудитора Республики Индии

В Индии существует практика предоставления информации о дотациях в регионы в рамках отчетов об аудите расходов и доходов штатов, которым предоставлялись дотации. В частности, информация о дотациях в регион [содержится](#) в отчете по итогам аудита расходов и доходов правительства штата Махараштра за 2020 год.

В документе учитывается ряд показателей, в том числе:

- доля дотаций в общем объеме доходов штата и ее изменение;
- доля дотаций в капитальных расходах и ее изменение;
- распределение правительством штата средств между городскими и сельскими органами власти.

Объем дотаций центрального правительства штату Махараштра за 2020 год увеличился на 29,9 % по сравнению с предыдущим годом и составил 437 млрд рупий (5,6 млрд долларов США).

При аудите дотационной помощи регионам используется «Стандарт государственного учета в Индии № 2» ([Indian Government Accounting Standards – 2](#)), регулирующий учет и классификацию дотаций. Стандарт принят в 2011 году. Согласно документу на счетах стороны, предоставляющей средства, дотации должны указываться как текущие расходы (*revenue expenditure*), а на счетах получателя – как поступления на счет (*revenue receipts*). Также получатель дотации при учете своих расходов должен классифицировать дотационные средства как капитализируемые расходы. В частности, при проверке штата Махараштра были выявлены нарушения именно по данному пункту.

Согласно отчету по итогам финансового аудита правительственных расходов и доходов за 2019–2020 годы, общая сумма дотаций штатам [составила](#) 4,84 трлн рупий (62 млрд долларов США). Для сравнения, в 2015–2016 годах данная сумма [достигала](#) 4,4 трлн рупий (56,8 млрд долларов США).

Государственное контрольное управление США

В июле 2020 года Государственное контрольное управление США (ВОА США) [опубликовало](#) отчет по результатам аудита федерального финансирования регионов с высоким уровнем бедности. С 2009 года ключевым видом финансовой поддержки данных регионов является финансирование по формуле «10-20-30», согласно которой федеральные агентства обязаны направлять не менее 10 % своего бюджета на финансирование государственных программ в районах, где уровень бедности составляет не менее 20 % за последние 30 лет.

В рамках аудита ВОА изучил характеристики районов с постоянной или высокой бедностью, а также оценил размер финансирования, направляемого на государственные программы в 2017–2019 годах в данных регионах. Всего ВОА проверил 247 региональных госпрограмм общим объемом 87 млрд долларов США, которые финансируются 14 федеральными агентствами по формуле «10-20-30». Источниками для проведения аудиторских проверок были база Всеобщей переписи населения США (US Census) и открытые данные о федеральных ассигнованиях портала USASpending.gov.

ВОА выявил, что в 2017–2019 годах федеральные агентства в целом использовали только 8 % собственных бюджетных фондов в рамках данных программ в регионах с высоким уровнем бедности. Размер предоставления финансирования отдельными агентствами различался, но для финансирования 68 региональных госпрограмм ведомства использовали менее 10 % бюджета. Более того, по 27 программам финансирование не было предоставлено. Надлежащий уровень финансирования – 37 % бюджета федеральных ведомств – был направлен 46 региональным программам общим объемом 4,9 млрд долларов США.

Аудиторы также пришли к выводу, что федеральные базы данных не предоставляют исчерпывающую информацию о размерах финансовой поддержки регионов по следующим причинам:

- агентства используют разные методы фиксирования параметров финансирования регионов, бенефициаров и соответствующей отчетности, что затрудняло сбор и анализ данных в ходе аудита;
- портал USAspending.gov позволял ведомствам не вносить полную информацию о нескольких бенефициарах финансирования, ограничивая отчетность одним реципиентом бюджетных средств;
- федеральные базы данных не включают информацию о договорах субподряда по реализации региональных госпрограмм, а также о кредитах, выданных третьим сторонам для реализации программ регионального развития.

Исследования
по теме

Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

В статье рассмотрены современные формы и методы финансовой поддержки регионов России. На основе динамического и экономико-статистического анализа авторам удалось получить комплексную оценку предоставленных в последние годы из федерального бюджета межбюджетных трансфертов на социально-экономическое развитие регионов с целью сокращения их экономической дифференциации.

Так, основной формой финансовой поддержки регионов являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Вместе с тем зачастую увеличение финансовой помощи в форме дотаций приводит к снижению уровня бюджетной обеспеченности регионов. Финансовая поддержка в виде субсидий и субвенций также имеет ряд недостатков. Среди них – многоканальность финансовой помощи, фрагментированность ее предоставления, отсутствие комплексного подхода, сокращение стимулов к самостоятельному развитию и другие. В качестве решения текущих проблем авторы в том числе предлагают предоставлять регионам консолидированные субсидии.

[Подробнее](#)

Эффективность законодательных ограничений долговой нагрузки регионов России

Проблема контроля за высокой долговой нагрузкой на бюджетную систему субъектов Российской Федерации является одной из наиболее важных в сфере государственных финансов. В данном исследовании рассматривается динамика долговой нагрузки регионов, а также эффективность параметров долговой устойчивости их бюджетов. Действующими, то есть ограничивающими рост долга на региональном уровне, являются только два: предельный уровень дефицита бюджета субъекта; предельный уровень государственного долга субъекта.

В целях совершенствования механизмов ограничения роста долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации предлагаются в том числе следующие решения. Во-первых, использовать фактически достигнутый показатель, то есть данные годового отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, вместо планового показателя утвержденного объема налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта. Во-вторых, снизить норматив предельного дефицита бюджета субъектов до 10 % от объема налоговых и неналоговых доходов.

[Подробнее](#)

Атлас экономической специализации регионов России

Документ подготовлен Институтом статистических исследований и экономики знания НИУ «ВШЭ» и посвящен изучению экономических профилей субъектов Российской Федерации. В работе приведены результаты статистических расчетов, которые характеризуют развитие торгуемого сектора экономики и входящих в его состав отраслей. Представлена развернутая информация о вкладе различных видов деятельности в занятость, производство и инвестиции в масштабах регионов и страны в целом, включая их специализации и рейтинги видов деятельности в полиотраслевых субъектах Российской Федерации.

Проведенное исследование во многом базируется на концепции «умной специализации», которая разработана под эгидой Европейской комиссии. Она предназначена для формирования и оценки стратегии инновационного развития регионов, а также для принятия решения о поддержке выбранных в них траектории роста.



[Подробнее](#)

Бизнес-навигатор по особым экономическим зонам России – 2021. Выпуск 5

За 15 лет функционирования особые экономические зоны (далее – ОЭЗ) стали эффективным инструментом развития промышленного потенциала регионов и привлечения инвестиций. Совокупный объем инвестиций в ОЭЗ составил порядка 600 млрд рублей.

Цель данного бизнес-навигатора – определение наиболее инвестиционно привлекательных ОЭЗ, которые обеспечивают инвесторам благоприятные условия реализации проектов в короткие сроки и с наименьшими издержками.



[Подробнее](#)

Доклад о мировых инвестициях

В докладе, подготовленном ООН, приведены глобальные и региональные тенденции в области прямых иностранных инвестиций. Особое внимание уделяется месту ОЭЗ в глобальной инвестиционной политике. Так, сегодня в 147 странах насчитывается почти 5 400 зон. Именно они могут содействовать привлечению инвестиций, созданию рабочих мест и стимулированию экспорта – как прямо, так и косвенно – в тех случаях, когда удастся наладить связи между зонами и остальной экономикой.

В докладе приведен ряд мер, которые могут способствовать устойчивому развитию ОЭЗ:

- важнейшее значение имеет стратегический подход к разработке политики и программы развития ОЭЗ;
- программы развития зон должны основываться на бережливом подходе;
- успех отдельных ОЭЗ зависит от правильного подхода к решению базовых задач;
- значимыми факторами успеха являются прочная нормативно-правовая база, сильные институты и надлежащее управление;
- другие.



[Подробнее](#)

Региональный обзор ОЭСР: эффективное использование мегатенденций для городов и сельских районов

Авторы доклада отмечают, что субнациональные органы власти, на долю которых в среднем приходится 57 % государственных инвестиций в странах ОЭСР, будут играть ведущую роль в наращивании инвестиций и обеспечении высокой отдачи от них. Чтобы максимизировать фискальные возможности инвестиций, субнациональным органам власти в том числе необходимо искать внешнее частное финансирование.

В дополнение к последствиям глобализации в будущем региональная политика должна будет реагировать на специфические воздействия трех типов глобальных мегатенденций. Среди них – цифровизация, автоматизация и другие технологические

изменения; демографические изменения, включая урбанизацию, старение и миграцию; изменения климата и нехватка ресурсов.

Эти мегатенденции будут отличаться от региона к региону. Адекватные меры должны учитывать их разнообразие, например, путем направления новых инвестиций в региональное развитие и корректировки многоуровневых систем управления.

[Подробнее](#)



Публикации в СМИ

Счетная палата указала на неэффективность расходования средств бюджета РФ Северной Осетией

Основанием для такой оценки стало наличие неизрасходованных бюджетных средств и необходимость дополнительных финансовых ресурсов для завершения строительства и реконструкции объектов. В то же время Счетная палата отметила высокий уровень обеспеченности региона медицинским персоналом – выше, чем в среднем по России. Согласно отчету, на 12 % увеличилась доля автодорог, соответствующих нормативам. Порядка 65 % жилья введено в эксплуатацию.

02.06.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Кабмин разрешит компаниям под санкциями временно не избирать органы управления

Правительство дополнило план первоочередных действий для повышения устойчивости экономики в условиях санкций еще десятью мерами поддержки, сообщил премьер-министр Михаил Мишустин. Основная их цель – наполнить экономику ликвидностью и помочь развитию инвестиционного процесса. Одним из важнейших направлений работы Правительства остается поддержка регионов и их финансовой стабильности. Субъекты Федерации смогут реструктуризировать платежи по бюджетным кредитам, которые брали на покрытие своего дефицита как в части погашения основного долга, так и процентов по нему. Обязательства этого года можно перенести полностью, а за следующие два предстоит выплатить лишь по 5 %. *«Весь отложенный платеж можно будет погасить равными долями в течение последующих пяти лет, начиная с 2025 года»*, – сообщил Михаил Мишустин. Кабинет министров ставит регионам главное условие для заключения договора о реструктуризации – направление высвободившихся средств на строительство или реконструкцию инфраструктурных объектов, важных для развития региона.

01.06.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Володин назвал самый важный рассмотренный в мае законопроект

Законопроект об упрощенной регистрации детей-сирот по адресу местной администрации до момента получения собственного жилья – наиболее важный из рассмотренных Госдумой в мае, считает председатель палаты Вячеслав Володин. По итогам уходящего месяца Вячеслав Володин особо отметил работу Комитета по бюджету и налогам за подготовку к рассмотрению изменений в Бюджетный кодекс, согласно которым будет оказана дополнительная финансовая поддержка регионам.

31.05.2022 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Регионам предложили долю от нефти и табака

Российские регионы должны иметь больше денег и полномочий, чтобы развиваться. Для этого можно было бы передать на федеральный уровень части платежей, например, страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающих граждан. Также целесообразно оставлять в субъектах часть акцизов на сигареты. Об этом заявил Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин на пленарном заседании Госдумы 25 мая. *«Если бы часть полномочий передали, мы бы высвободили ресурсы субъектов примерно равномерно, пропорционально численности населения»*, – отметил глава ведомства. Этот шаг позволил бы регионам направить больше средств на выполнение других полномочий, а также уменьшить их потребность в дотациях и бюджетных кредитах. Председатель СП добавил, что сегодня эта идея обсуждается с Правительством и Минфином.

25.05.2022 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата оценила влияние санкций на региональные бюджеты

Негативное влияние антироссийских санкций отразится на устойчивости бюджетов регионов, их доходы могут сократиться на 5–8 %. Об этом ТАСС рассказали в пресс-службе Счетной палаты России. *«По пессимистичным оценкам, доходная часть бюджетов ряда регионов может снизиться на 5–8 % по отношению к 2021 году, по оптимистичным – доходы могут и не снизиться. Наиболее сложная ситуация может сложиться в наиболее развитых и диверсифицированных регионах»,* – отметили в ведомстве. В Счетной палате также считают, что влияние кризиса на региональные бюджеты будет усиливаться с третьего квартала текущего года, при этом все будет зависеть от скорости адаптации регионов к новым условиям. Некоторые регионы принимают не только общие антикризисные меры, но и активно работают над продвижением предприятий на новых рынках и формированием новых логистических цепочек.

06.05.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Расходы без денег

Начав оценивать проекты федеральных актов на предмет возможной дополнительной нагрузки на региональные бюджеты, Минэкономики всего за квартал выявило риски необеспеченных расходов субъектов на 168 млрд рублей. Теперь такие инициативы ведомств направляются на доработку – если проблема не решится, они будут рассмотрены правительственной комиссией по региональному развитию. Эксперты приветствуют новшество, но отмечают, что проверять надо и уже принятые акты.

04.05.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Кудрин предрек пару тощих лет

В Санкт-Петербурге в среду прошло заседание Совета законодателей с участием Президента Российской Федерации Владимира Путина и ключевых министров российского Правительства. Этот совет был создан для координации федеральной и региональной законодательной и исполнительной власти. Почти 70 регионов РФ подали свои предложения к антикризисному правительственному плану. Регионы хотят новых вливаний в программу развития сельских территорий, а также просят увеличить их долю в налоговых доходах. А федеральные власти требуют от регионов обеспечить свободу бизнесу и быстрее осваивать уже выделенные федеральные ресурсы. Экономика российских регионов в ближайшее время будет очень дифференцирована из-за санкционного давления, считает Председатель Счетной палаты. *«Конечно, мы не знаем, как разрыв цепочек, увеличение себестоимости, снижение экспорта ляжет на экономику наших регионов. Поэтому у нас экономика регионов будет очень дифференцирована в отражение сложившихся вызовов»,* – заявил он.

27.04.2022 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Путин поручил подготовить новые инициативы по поддержке граждан и бизнеса

Президент Владимир Путин подписал перечень поручений по итогам совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов. Правительству поручено следить за состоянием региональных бюджетов и при необходимости принимать шаги по их поддержке. Усовершенствуют механизм инфраструктурных бюджетных кредитов. В этом году субъекты Федерации освободят от выплаты задолженности по основному долгу и начисленным процентам по бюджетным кредитам, их погашение перенесут на период с 2025 по 2029 год. Одновременно будет определен порядок предоставления в этом году регионам и муниципалитетам бюджетных кредитов на погашение задолженности по ценным бумагам и кредитам, предоставленным банками. Срок таких займов – до 2029 года включительно. Кроме того, регионам выделяют средства, чтобы покрыть удорожание строительных работ и в безусловном порядке завершить запланированные капитальные объекты, и дополнительно проиндексируют величину дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

11.04.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Матвиенко: Уверена, мы преодолеем последствия санкций

Выступление премьер-министра Михаила Мишустина в ходе отчета Правительства в Госдуме подтверждает, что российская экономика в безопасности. Об этом написала спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко в своем Telegram-канале. *«Полностью поддерживаю слова Михаила Мишустина, что в нынешней ситуации субъекты получают новые возможности для развития. Мы, Совет Федерации, как палата регионов готовы оказывать всяческое содействие в реализации этой политики»*, – заключила Матвиенко.

07.04.2022 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Господдержку аграриев предлагают оптимизировать

Текущее субсидирование аграриев неэффективно, заявляют в Счетной палате. Минсельхоз, как считают в ведомстве Кудрина, «ненадлежащим образом выполняет полномочия по распределению и предоставлению регионам отдельных субсидий». *«Ряд действующих механизмов предоставления субсидий требует корректировки, в том числе в части обеспечения равного доступа к государственной поддержке разных сельхозпроизводителей»*, – рассказывают в СП, уточняя, что в ведомстве выступают за объединение мер поддержки, если они направлены на одно и то же. Эффект от госсубсидий остается низким, притом что пользуется им значительное количество регионов, делают вывод в СП. К примеру, из 61 региона, получившего субсидии по валовому сбору картофеля, выполнили показатели только в половине субъектов. Показатели по сбору масличных культур выполнили лишь в 13 регионах, а субсидии на это получили в 38, рассказывают в СП. 74 субъекта РФ получили поддержку для посева зерновых, зернобобовых, масличных и кормовых культур, однако выполнили установленные показатели лишь в 29 регионах. 77 регионов получили господдержку в производстве молока, но достигли установленных показателей только в 16, продолжают аудиторы.

31.03.2022 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Поставили на топ: в России названы самые успешные регионы

Лидером рейтинга социально-экономического положения в России по итогам 2021 года стал Ямало-Ненецкий автономный округ, который обошел Москву. Столица, занимавшая первое место по итогам первого полугодия, оказалась на втором месте. Также в десятку самых успешных регионов вошли ХМАО, Санкт-Петербург, Татарстан, Коми и Челябинская и Московская области (разделили шестое место), Пермский и Красноярский края (восьмое место), Кемеровская, Свердловская и Иркутская области (10-е место). Об этом говорится в рейтинге регионов, подготовленном Фондом развития гражданского общества на основе ежеквартальных исследований по данным Росстата, Минфина, Налоговой службы и Федерального казначейства.

28.03.2022 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата предлагает объединить в один межбюджетный трансферт сразу три субсидии

Счетная палата предлагает объединить в один межбюджетный трансферт сразу три субсидии: на стимулирование жилищного строительства, формирование городской среды и строительство объектов водоснабжения. *«Мы проанализировали основные цели, механизмы финансирования, порядок распределения и сроки реализации субсидий на стимулирование жилищного строительства, строительство объектов водоснабжения и городскую среду и выявили совпадающие признаки, позволяющие в будущем объединить их в единый межбюджетный трансферт в рамках федерального проекта «Городская среда», – сообщила аудитор Наталья Трунова. – Сейчас финансирование этих субсидий осуществляет Минстрой в рамках федеральных проектов «Жилье», «Городская среда» и «Чистая вода». Они все входят в госпрограмму «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», у них один срок реализации (2018–2024 годы) и общая ключевая цель – повышение качества жизни граждан».*

17.03.2022 | АК&М

[Полная версия публикации](#)

Преференции обратного действия. Счетная палата вновь сомневается в эффективности особых экономических режимов

Преференциальные режимы для бизнеса – особые экономические зоны и территории опережающего развития – мало влияют на развитие создавших их регионов, считает Счетная палата. По подсчетам госаудиторов, эти режимы хоть и добавили реальному ВРП субъектов 0,9 %, но при этом объем инвестиций на душу населения в «льготных» регионах ниже, чем в обычных, а предоставленные резидентам преференции только «ослабляют их стимулы» к инновационной активности. В Минэкономике и Минвостокразвития отвечают, что для полноценной оценки влияния режимов на показатели регионов еще не прошло достаточно времени.

24.02.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Кудрин предложил передать Центру полномочия регионов по соцвзносам на детей и пенсионеров

Расходные полномочия российских регионов по уплате в Фонд обязательного медицинского страхования страховых взносов на детей и пенсионеров можно передать в федеральный центр для улучшения межбюджетных отношений. Об этом на Гайдаровском форуме в четверг заявил Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин. *«Сегодня важнейшая задача – какие-то расходные полномочия передать на уровень федеральный, то есть чтобы федеральный центр взял это себе как дополнительные по сути полномочия и оставил часть ресурсов субъектам. Такими полномочиями мы называем оплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население. По прошлому году таких средств, которые заплатили все субъекты Российской Федерации в Фонд ОМС, было 783 млрд рублей», –* сказал он.

13.01.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77–4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

