



2022

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»



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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.

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.

Проведенный анализ показал, что цели и задачи, определенные в стратегических документах реразвития, в разрезе субъектов Российской Федерации (далее – субъект, регион) не декомпозированы и не увязаны с развитием экономики субъектов. Целевые показатели (индикаторы) достижения целей и задач реразвития 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.

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

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

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 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 реразвития 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 реградвтия не определена. Меры (мероприятия) по достижению целей и задач госполитики реградвтия 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 предоставления 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			
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.

Рисунок 3

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

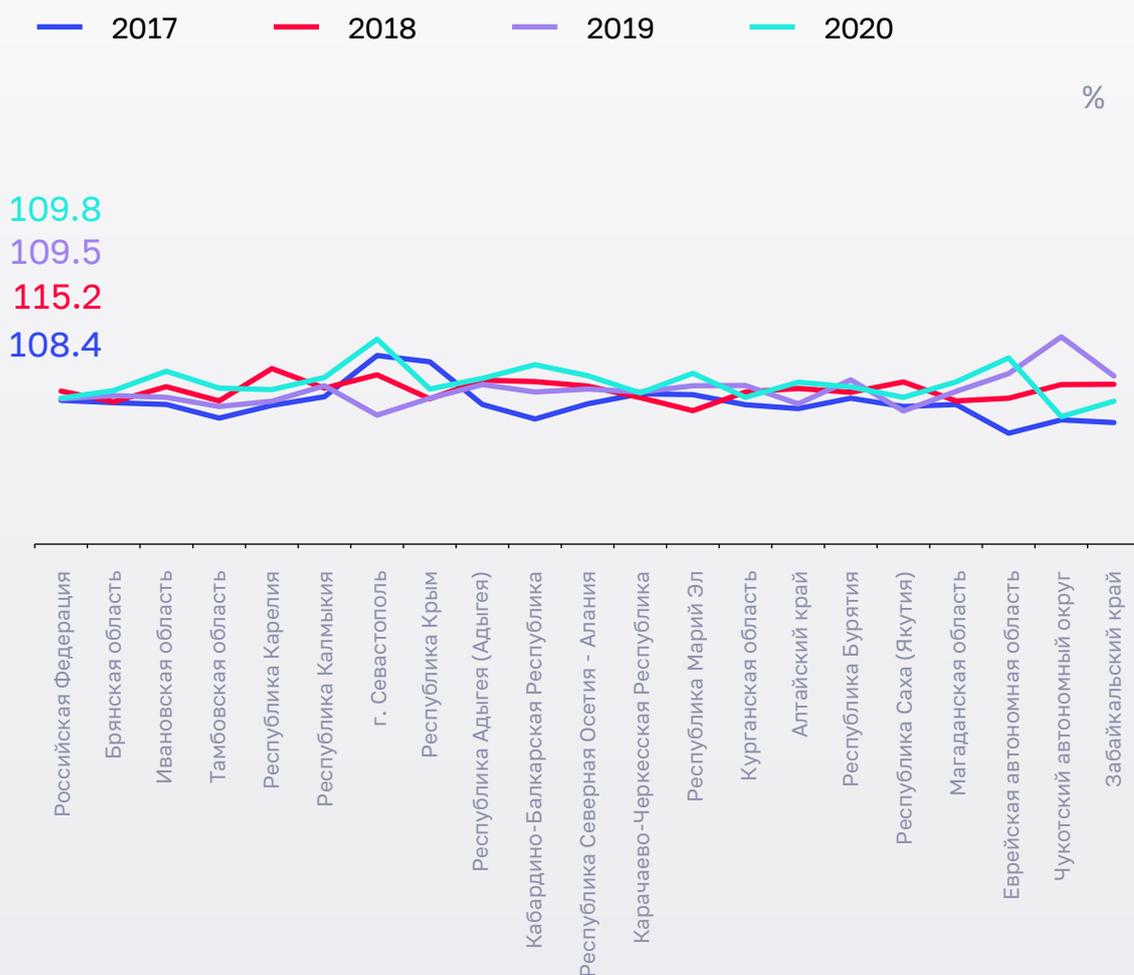
75. Российское информационное агентство «Новый день», 31.03.2021. – <https://newdaynews.ru/moscow/720301.html>, дата обращения 16.07.2021.

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 доходобразующими 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.

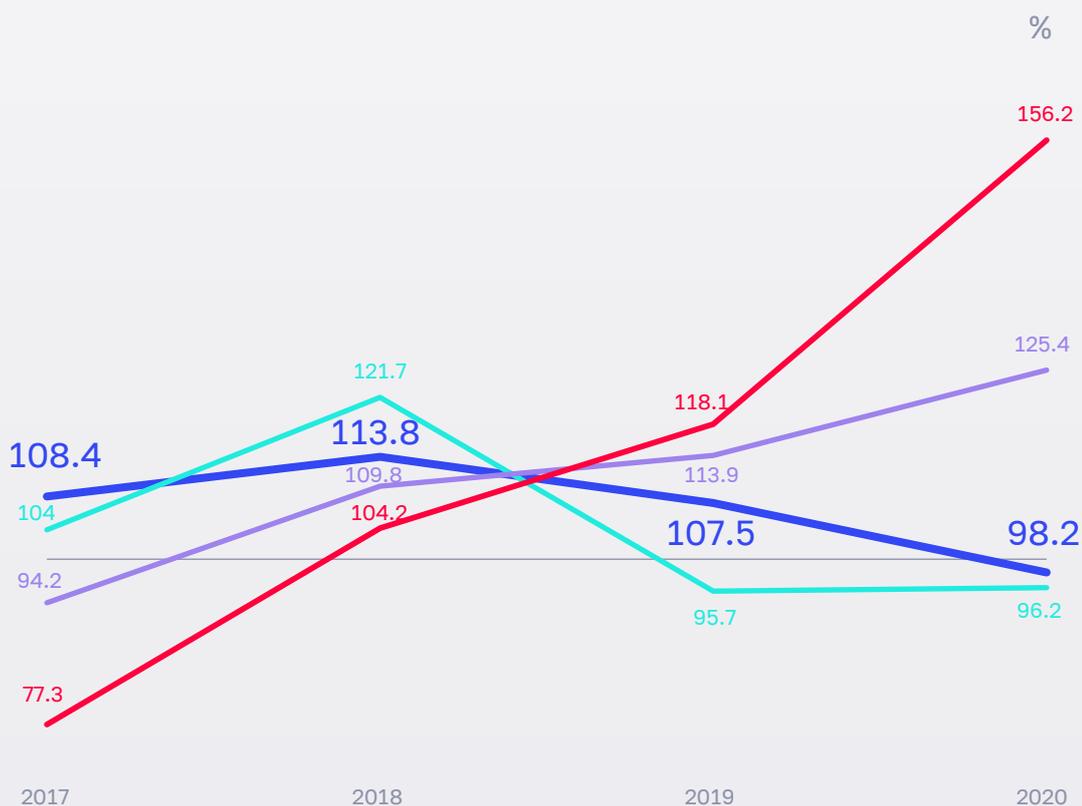
76. Разработанная Счетной палатой Методика определения влияния централизации 1 % налога на прибыль организаций на доходы субъектов изучаемой группы с учетом распределения централизованных сумм в составе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и расчеты приведена в приложении 4 к отчету.

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-ННО 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 %).

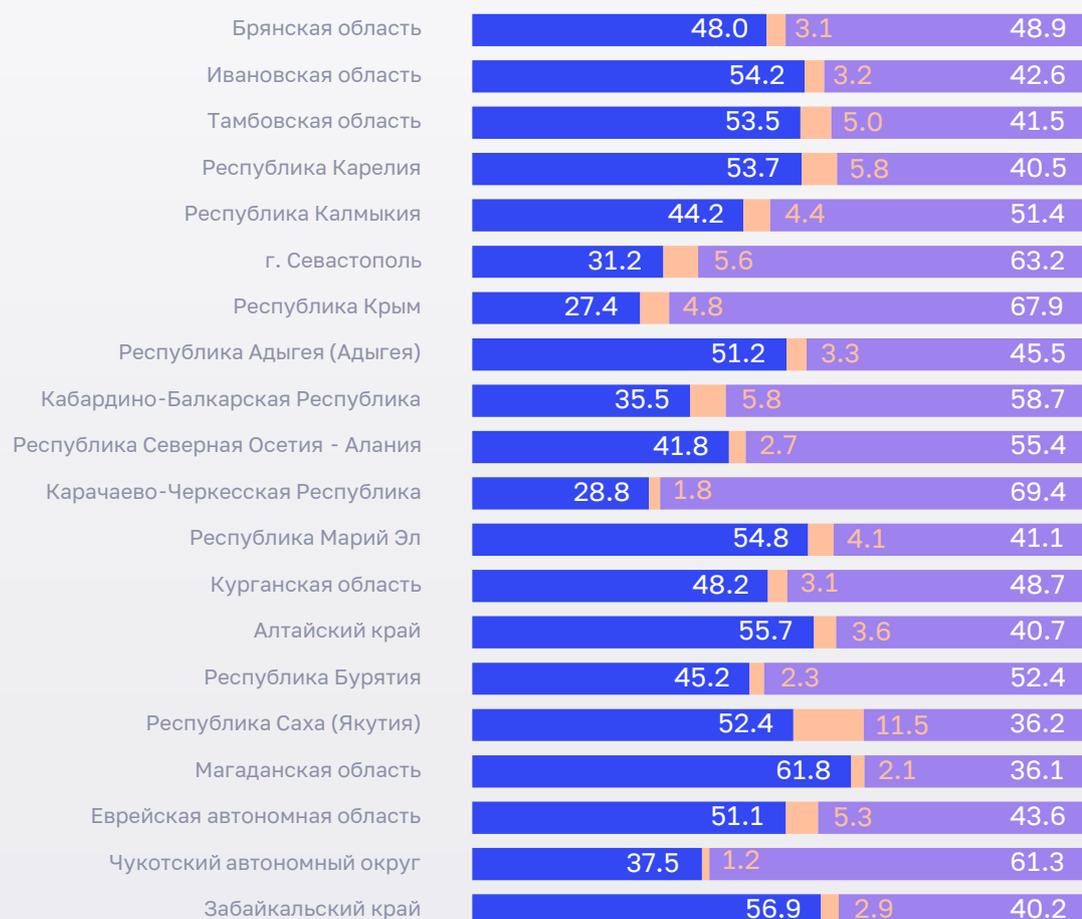
При этом увеличение объемов безвозмездных поступлений в Республике Адыгея и Еврейской автономной области превысило 200 %.

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.

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».

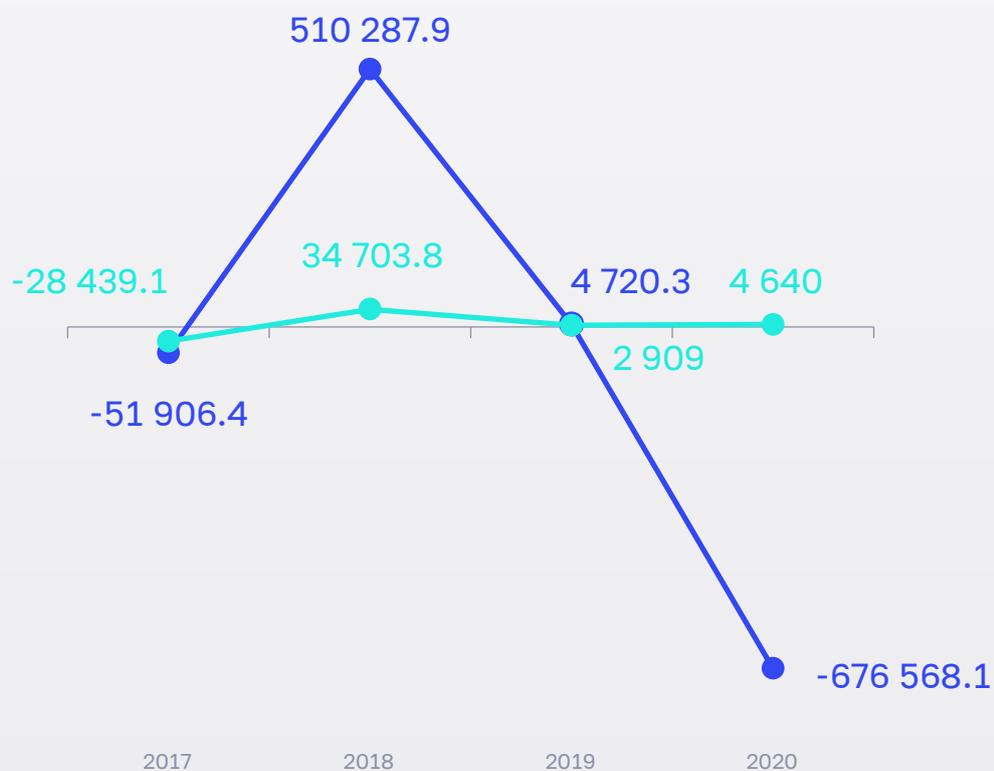
84. Республика Карелия: темп роста – 130,3 %, доля первоочередных расходов – 64,9 %; Республика Калмыкия – 133,6 % и 62,2 % соответственно; Республика Марий Эл – 134,7 % и 57 %; Алтайский край – 117,7 % и 66,5 %.

Рисунок 8

Результат исполнения КБС в 2017–2020 годах

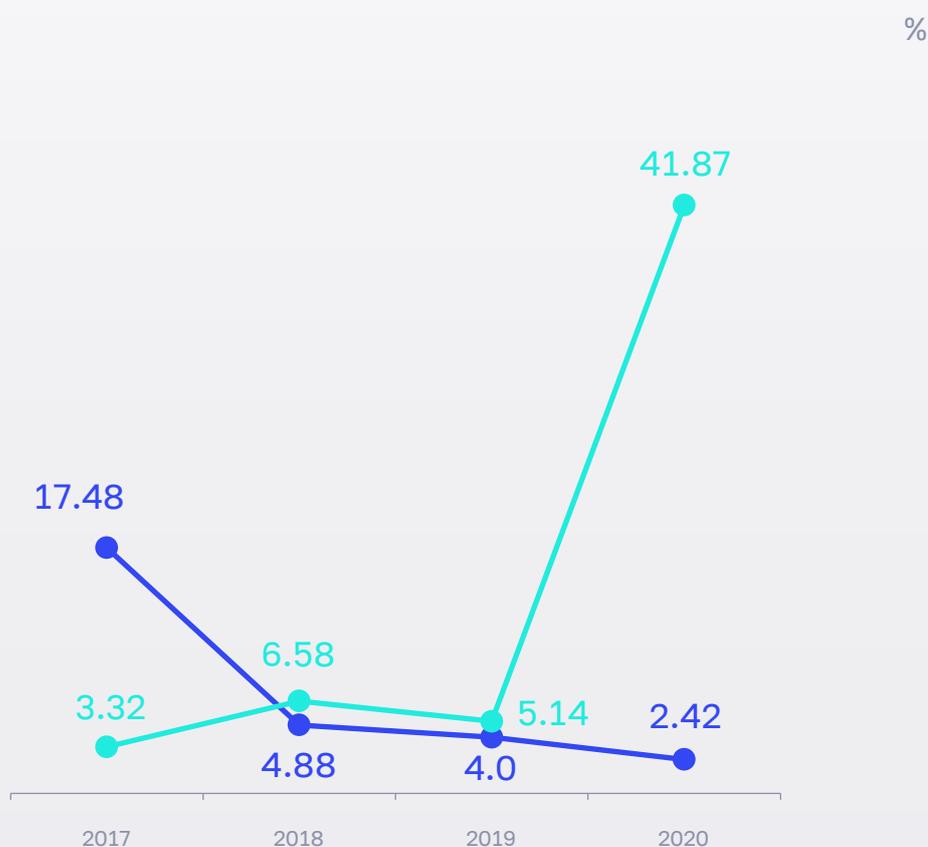
—●— Российская Федерация, всего —●— в т. ч. изучаемая группа

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 значение 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



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_dolgovoi_ustoiichivosti, 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>

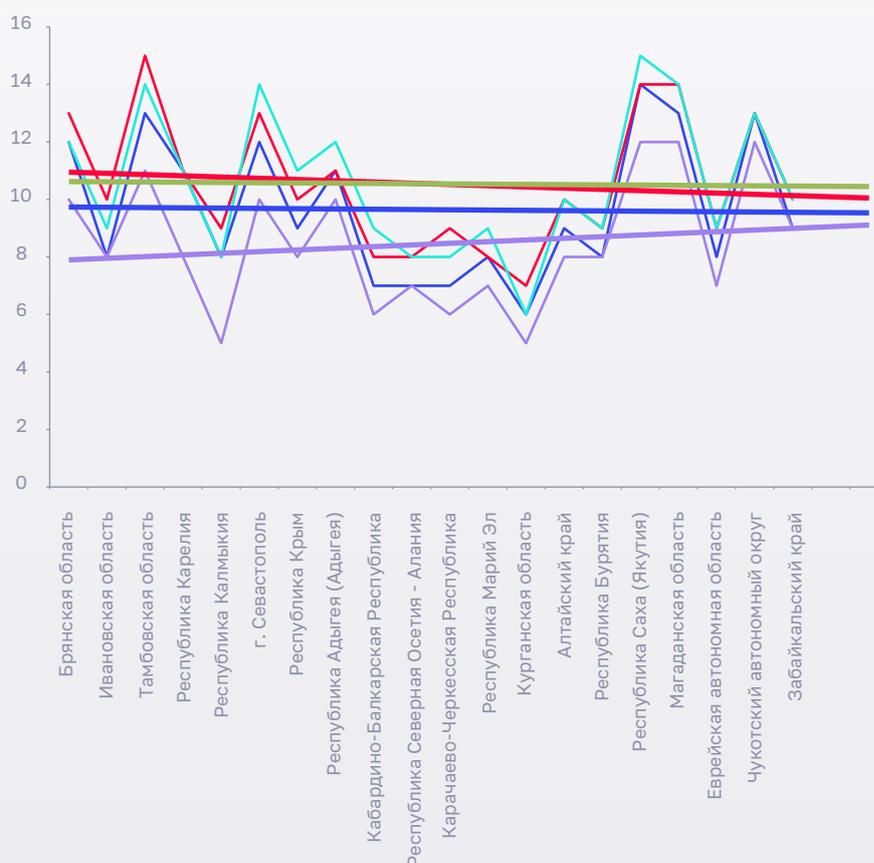
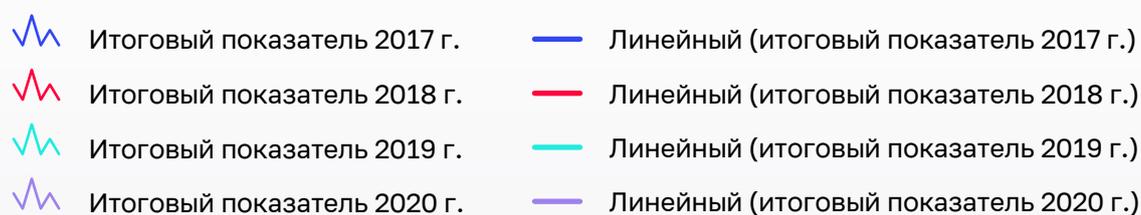
и неналоговых доходов и рассмотренными показателями: показатели могут быть значимы в одних моделях и незначимы в других. Чаще всего значимы ВРП и МБТ на душу населения, а также занятость. Результаты регрессионного анализа приведены в приложении 10.

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 реразвития 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 реразвития.

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.

