



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 18 января 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. РОСЛЯК

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ
БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВХОДЯЩИХ
В СОСТАВ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА, С УЧЕТОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ДАЛЬНЕГО
ВОСТОКА И БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА», В 2016–2017 ГОДАХ
И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2018 ГОДА»**

Итоги проверки

Счетная палата провела анализ социально-экономического развития Дальнего востока и Байкальского региона, оценку консолидированных бюджетов соответствующих субъектов, а также сбалансированность документов стратегического развития.

Анализ показал, что Минэкономразвития России не приняты меры по обеспечению согласованности и сбалансированности целей, показателей, финансовых ресурсов и сроков реализации стратегий социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского края, Сибири, Республики Бурятия, а также Забайкальского края. При этом оценка эффективности реализации указанных стратегий макрорегионов за 2016 и 2017 годы Минэкономразвития России не проводилась.

Несмотря на инвестиции в Байкальский регион, предусмотренные на период 2018–2020 годов в размере 491,3 млрд. рублей, система управления опережающим развитием Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области не сформирована.

Существует проблема несбалансированности доходов и расходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области. Так, за прошедшие три года рост их расходов опережал рост доходов на 8 млрд. рублей.

При этом по расчетам регионов дисбаланс финансовых возможностей между оценочной стоимостью и утвержденными бюджетными назначениями на исполнение расходных обязательств в 2018 году составил 32,6 млрд. рублей.

Остаются нерешенными проблемы с расселением аварийного жилищного фонда, рынком труда и оттоком населения в Байкальском регионе. Так, в период с 2016 года по 1 ноября 2018 года миграционная убыль населения в указанной территории составила 37,1 тыс. человек.

Цели

1. Провести анализ взаимосвязки стратегического и бюджетного планирования при обеспечении сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона;

2. Проанализировать формирование и исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона, с учетом данных реестров расходных обязательств Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области.

Выводы

На национальном уровне не определены цели опережающего развития Байкальского региона, этапы и сроки их достижения, в связи с чем трудно оценить объемы необходимого финансирования.

В ряде регионов отмечается дефицит финансовых возможностей консолидированных бюджетов, их существенная зависимость от безвозмездных поступлений из федерального бюджета, а также дисбаланс финансовых возможностей.

Не обеспечивается достижение плановых и целевых значений показателей качества жизни населения.

Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

Поручить Минэкономразвития России, Минвостокразвития России во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области:

- сформировать согласованную и сбалансированную систему документов стратегического планирования комплексного социально-экономического развития ДФО и СФО, исходя из необходимости достижения целей и целевых показателей, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596-606 и от 7 мая 2018 года № 204;
- провести оценку ресурсной обеспеченности достижения на территории Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области целей документов стратегического планирования;
- сформировать для госпрограмм систему управления опережающим развитием Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, предусмотрев на национальном уровне цели опережающего развития, этапы и сроки их достижения, а также соответствующий состав показателей, с учетом согласованной с регионами оценки суммарного объема и источников финансового обеспечения, необходимого для достижения указанных значений показателей;
- провести оценку применяемых инструментов и механизмов стимулирования инвестиционного развития Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области с учетом их влияния на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечить проведение ежегодной оценки стимулирующих мер, а также эффективности использования всей совокупности ресурсов, направляемых на ускоренное развитие приоритетных территорий, в том числе Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области;
- обеспечить внесение изменений в акты Правительства Российской Федерации, в том числе в документы стратегического планирования, включая госпрограммы, в целях их приведения в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 года № 632.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.3.4.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год, пункт 2.3.4.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность Минэкономразвития России, Минвостокразвития России и высших органов исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, направленная на обеспечение сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона, за счет координации стратегического и бюджетного планирования, в том числе при реализации государственных программ Российской Федерации, включая реализацию государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

Цели экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Провести анализ взаимосвязки стратегического и бюджетного планирования при обеспечении сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона.

Цель 2. Провести анализ формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона, с учетом данных реестров расходных обязательств Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва);

- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (г. Москва) (по запросам);
- Правительство Республики Бурятия (Республика Бурятия, г. Улан-Удэ) (по запросам);
- правительство Забайкальского края (Забайкальский край, г. Чита) (по запросам);
- правительство Иркутской области (Иркутская область, г. Иркутск) (по запросам).

Исследуемый период

2016–2017 годы и истекший период 2018 года.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С июля 2018 года по январь 2019 года, в том числе с 8 по 26 октября 2018 года на объекте Минэкономразвития России (г. Москва).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Провести анализ взаимосвязки стратегического и бюджетного планирования при обеспечении сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона

1.1. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного стратегического управления и бюджетной политики.

В исследуемый период стратегическое планирование социально-экономического развития территорий Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области осуществлялось с учетом следующих особенностей.

В соответствии с перечнем федеральных округов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849, территории Республики Бурятия и Забайкальского края в период до 3 ноября 2018 года относились к Сибирскому федеральному округу (далее – СФО). Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 года № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849» территории Республики Бурятия и Забайкальского края отнесены к Дальневосточному федеральному округу (далее – ДФО). Иркутская область в соответствии с перечнем федеральных округов в исследуемый период отнесена к СФО.

На 27 декабря 2018 года система документов стратегического планирования социально-экономического развития Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, обеспечивающая в рамках требований Федерального закона № 172-ФЗ условия ускоренного развития указанных регионов, не сформирована.

Так, показатели федерального бюджета и бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в 2016–2018 годах и на перспективу до 2021 года формировались при отсутствии приоритетов и направлений регионального развития Российской Федерации, определяемых стратегией социально-экономического развития Российской Федерации¹, а также параметров устойчивой системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации, определяемых стратегией пространственного развития Российской Федерации².

В рамках целеполагания в отношении территорий Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области Правительством Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждены следующие документы стратегического планирования:

- Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года³ (далее – Стратегия Сибири);

1 По состоянию на 27 декабря 2018 года стратегия социально-экономического развития Российской Федерации не утверждена.

2 По состоянию на 27 декабря 2018 года стратегия пространственного развития Российской Федерации не утверждена.

3 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р.

- Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года⁴ (далее – Стратегия ДВБР);
- Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года⁵ (далее – Стратегия Республики Бурятия);
- Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года⁶ (далее – Стратегия Забайкальского края).

В Иркутской области стратегия социально-экономического развития региона на долгосрочный период не утверждалась.

С учетом национальных целей, установленных, в том числе, в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 и от 7 мая 2018 года № 204, указанные стратегии макрорегионов и стратегии Республики Бурятия и Забайкальского края не актуализировались.

Минэкономразвития России как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по вопросам координации разработки и корректировки документов стратегического планирования⁷ не приняты меры по обеспечению согласованности и сбалансированности целей, показателей, финансовых ресурсов и сроков реализации Стратегии ДВБР, Стратегии Сибири и стратегий Республики Бурятия и Забайкальского края⁸.

Так, по итогам реализации Стратегии ДВБР и Стратегии Сибири должен быть достигнут среднероссийский уровень социально-экономического развития, в том числе Байкальского региона. При этом срок достижения указанной цели в Стратегии ДВБР определен на 2025 год, а в Стратегии Сибири – на 2020 год. Показатели, характеризующие планируемый в 2020–2025 годах среднероссийский уровень социально-экономического развития, в Стратегии ДВБР и в Стратегии Сибири отсутствуют.

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р.

⁵ Утверждена постановлением Правительства Республики Бурятия от 15 декабря 2007 года № 410.

⁶ Утверждена постановлением правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 года № 586.

⁷ Абзац 11 пункта 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 (в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 172-ФЗ, а также принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации).

⁸ Обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач, в соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона № 172-ФЗ отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Стратегия ДВБР и Стратегия Сибири в настоящее время не обеспечивают в соответствии с частью 2 статьи 21 Федерального закона № 172-ФЗ согласованное проведение в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегиями Республики Бурятия и Забайкальского края, а также региональными генеральными схемами, поскольку:

- не сопоставимы и не взаимоувязаны со Стратегией Республики Бурятия и Стратегией Забайкальского края по большей части показателей;
- не определяют механизмы привлечения финансового обеспечения, необходимого для реализации мероприятий Стратегии Республики Бурятия и Стратегии Забайкальского края, в суммарном объеме 3,4 трлн. рублей⁹;
- не согласованы со схемами и программами перспективного развития электроэнергетики Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области по параметрам потребления электроэнергии¹⁰.

1.2. Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим мониторинг и контроль за реализацией документов стратегического планирования¹¹.

Однако Минэкономразвития России не соблюдены требования Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов¹²:

- не размещены в установленный срок (до 1 мая 2017 года) на официальном сайте Министерства отчеты о мониторинге реализации Стратегии ДВБР и Стратегии Сибири за 2016 год (размещены 10 января 2018 года с отклонением от установленного срока на 9 месяцев) (пункт 10);
- не подготовлены отчеты о мониторинге реализации Стратегии ДВБР и Стратегии Сибири за 2017 год (пункт 10);

⁹ Соответствующие объемы финансового обеспечения определены в разделе 5.4 Стратегии Республики Бурятия (более 333 млрд. рублей) и в разделе 20 Стратегии Забайкальского края (3089,76 млрд. рублей).

¹⁰ Значения показателей потребления электроэнергии по Республике Бурятия, Забайкальскому краю и Иркутской области, установленные в Стратегии ДВБР (приложения № 20, 22, 24), имеют значения существенно выше, чем в региональных схемах и программах перспективного развития электроэнергетики.

¹¹ Абзац 11 пункта 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 (в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 172-ФЗ, а также принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации).

¹² Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2016 года № 30.

- не проводилась оценка эффективности реализации Стратегии ДВБР и Стратегии Сибири за 2016–2017 годы (пункт 11);
- не направлялись доклады в Правительство Российской Федерации по результатам контроля реализации Стратегии ДВБР и Стратегии Сибири (пункт 15).

Минэкономразвития России не информировало об оценке эффективности реализации Стратегии ДВБР и Стратегии Сибири полномочного представителя Президента Российской Федерации в СФО, что не соответствует пункту 15 Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов¹³.

Отмечается, что согласно отчету Минэкономразвития России о ходе реализации Стратегии ДВБР за 2016 год заявленные в указанной стратегии цели и задачи развития являются нереалистичными, а ее корректировка и проведение дальнейшего мониторинга представляются нецелесообразными.

Также согласно отчету Минэкономразвития России о ходе реализации Стратегии Сибири за 2016 год по большинству показателей развития СФО оказался хуже базового сценария, не достигнуты цели по совершенствованию структуры экономики по направлению увеличения доли обрабатывающей отрасли, агропромышленного сектора и по снижению зависимости от результатов работы добывающей отрасли.

На основании пункта 7 части 8 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ на высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложены полномочия по мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в их ведении.

В соответствии с информацией, представленной Правительством Республики Бурятия¹⁴, документы по результатам мониторинга и контроля реализации за 2016–2018 годы Стратегии Республики Бурятия отсутствуют.

Отчеты по результатам мониторинга и контроля реализации Стратегии Забайкальского края, утвержденные правительством Забайкальского края¹⁵, не отражают решение задач мониторинга и контроля, установленных

¹³ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года № 822.

¹⁴ Письмо Правительства Республики Бурятия от 24 октября 2018 года № 0108-015-и8609.

¹⁵ Распоряжения правительства Забайкальского края от 29 ноября 2018 года № 510-р и от 31 мая 2018 года № 242-р.

частью 2 статьи 40 и частью 1 статьи 41 Федерального закона № 172-ФЗ, в части оценок степени достижения запланированных целей, результативности и эффективности стратегии, объема ресурсов, необходимых для ее реализации и разработки предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

1.3. Результаты анализа достижения плановых и целевых значений показателей социального и экономического развития Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, установленных Стратегией ДВБР (приложения №№ 19-25)¹⁶, свидетельствуют о следующем.

В период 2016–2025 годов на территориях Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области обеспечивается достижение плановых и целевых значений отдельных показателей естественного движения населения: «Коэффициент естественного прироста населения» (за исключением Забайкальского края), «Суммарный коэффициент рождаемости» и «Ожидаемая продолжительность жизни».

В то же время по показателю «Ожидаемая продолжительность жизни» Забайкальский край и Иркутская область в настоящее время имеют наименьшие значения по сравнению с иными субъектами Российской Федерации.

В период 2016–2025 годов достижение плановых и целевых значений показателей качества жизни населения («Ввод в действие жилых домов», «Удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума») в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области не обеспечивается.

За 2017 год фактические значения показателя «Удельный вес численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума» в Республике Бурятия (18,5 %), Забайкальском крае (21,4 %) и Иркутской области (20,0 %) существенно выше среднероссийского значения (13,2 процента).

За 2016–2017 годы фактические значения по показателям «Уровень доходов населения в месяц» и «Рост реальных доходов населения в 1,5 раза к 2025 году по сравнению с 2010 годом» в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области существенно ниже, установленных Стратегией ДВБР средних значений для макрорегиона в целом.

16 Анализ проведен на основе официальных статистических данных Росстата и данных базовых вариантов прогнозов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области до 2024 года, представленных указанными субъектами Российской Федерации в Минэкономразвития России.

В результате в Байкальском регионе положительная динамика значений показателей естественного движения населения не увязана с ростом значений показателей качества жизни населения, что влечет сохранение устойчивой тенденции оттока населения с указанной территории. В период с 2016 года по 1 ноября 2018 года миграционная убыль населения Байкальского региона составила 37,1 тыс. человек.

В части показателей экономического развития установлено, что в период 2016–2025 годов в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области в целом обеспечивается достижение плановых и целевых значений показателя «Среднегодовая численность занятых в экономике».

Однако с 2016 года отмечается отклонение динамики суммарного ВРП субъектов Российской Федерации от плановых значений. В 2020 году суммарный ВРП регионов составит 1,95 трлн. рублей, или 73 % установленного планового значения соответствующего показателя на 2020 год, в 2024 году – 2,72 трлн. рублей, или 60 % установленного целевого значения соответствующего показателя на 2025 год (4,55 трлн. рублей).

В перспективе до 2024 года существенное увеличение доли инвестиций в основной капитал в ВРП субъектов Российской Федерации как фактор ускорения роста указанного показателя регионами не прогнозируется.

С 2015 года по Республике Бурятия и Забайкальскому краю отмечаются значительные отклонения ВРП от установленных плановых значений. В 2024 году по Республике Бурятия прогнозируется достижение значения показателя ВРП в размере 306,4 млрд. рублей, или 18 % установленного целевого значения на 2025 год, по Забайкальскому краю в тот же период – в размере 447,5 млрд. рублей, или 46 % установленного целевого значения на 2025 год.

В отличие от Республики Бурятия и Забайкальского края по Иркутской области на отчетные даты Стратегии ДВБР (2015, 2020 и 2025 годы) отмечается перевыполнение плановых и целевых значений по размеру ВРП.

Информация о результатах анализа достижения в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области плановых и целевых значений показателей социального и экономического развития, установленных Стратегией ДВБР, приведена в приложении № 1 к настоящему отчету (приложение в Бюллетене не публикуются).

1.4. Высшими органами исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области к сроку, установленному частью 3.2 статьи 47 Федерального закона № 172-ФЗ (1 января 2019 года), в настоящее время в соответствии с региональными планами подготовки документов стратегического планирования ведутся разработка и корректировка следующих стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации:

- Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2035 года;
- Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края до 2030 года (корректировка);
- Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 года.

Отмечаются риски в обоснованности положений и параметров, подлежащих утверждению стратегиями социально-экономического развития Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области при отсутствии основополагающих для регионального развития документов стратегического планирования и объективных данных мониторинга и контроля реализации предшествующих им стратегий.

1.5. С 2017 года Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область в составе Байкальского региона отнесены к перечню приоритетных территорий Российской Федерации (далее – приоритетные территории) при разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы), в том числе являющихся пилотными¹⁷.

Перечень государственных программ Российской Федерации, в том числе являющихся пилотными, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий¹⁸ включает 29 госпрограмм (приложение № 2 к настоящему отчету), в которых должны быть выделены разделы (сводная информация)

¹⁷ Абзац 2 подпункта «г» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588, абзац 9 подпункта «б» пункта 13 Правил разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1242.

¹⁸ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 года № 2620-р.

по опережающему развитию Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области.

Ответственным за социально-экономическое развитие Байкальского региона при формировании ответственными исполнителями госпрограмм разделов (сводной информации) по опережающему развитию Байкальского региона является Минэкономразвития России¹⁹.

На 1 декабря 2018 года разделы (сводная информация) по опережающему развитию Байкальского региона, обеспеченные бюджетными ассигнованиями федерального бюджета, выделены в 20 из 27 госпрограмм, сведения о которых не относятся к государственной тайне²⁰.

В период 2018–2020 годов утвержденный в указанных госпрограммах суммарный объем финансового обеспечения разделов (сводной информации) по опережающему развитию Байкальского региона составляет 491,3 млрд. рублей, из них: 275,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета (56,2 %) ²¹, 10,8 млрд. рублей – средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (2,2 %), а 204,5 млрд. рублей – средства внебюджетных источников (41,6 %) (приложение № 3 к настоящему отчету).

При этом Минэкономразвития России как ответственным за социально-экономическое развитие Байкальского региона система управления опережающим развитием Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области не сформирована. В частности, на национальном уровне не определены цели опережающего развития, этапы и сроки их достижения, а также соответствующий состав показателей, значения которых должны быть выше уровня среднего по Российской Федерации, не проведена оценка суммарного объема финансового обеспечения, необходимого для достижения указанных значений показателей.

¹⁹ Абзац 3 пункта 85 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

²⁰ Сведения о госпрограммах «Космическая деятельность России на 2013–2020 годы» и «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» отнесены к государственной тайне.

²¹ В госпрограмме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445, в рамках раздела по опережающему развитию бюджетные ассигнования федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области после 2018 года не утверждены. В то же время доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области в общем объеме утвержденных расходов федерального бюджета по разделам (сводной информации) по опережающему развитию госпрограмм в 2018 году составила 29,7 процента.

В утвержденных госпрограммах не содержатся требования к государственной политике Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области по достижению в рамках региональных госпрограмм значений показателей социально-экономического развития, на уровне выше среднего по Российской Федерации²².

Госпрограммы, реализуемые на территории Байкальского региона, в соответствии с перечнем государственных программ Российской Федерации²³ сгруппированы по четырем направлениям: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности» и «Сбалансированное региональное развитие».

Доля утвержденных в 2016–2018 годы расходов федерального бюджета по госпрограммам, реализуемым на территории Байкальского региона, по направлению «Новое качество жизни» составляет 19,4 %, по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» – 30,1 %, по направлению «Обеспечение национальной безопасности» – 34,2 %, по направлению «Сбалансированное региональное развитие» – 16,3 процента.

Таким образом, на госпрограммы, реализуемые в Байкальском регионе и непосредственно связанные с улучшением качества жизни населения, приходится 19,4 % общего объема расходов федерального бюджета по всем направлениям.

Доля расходов федерального бюджета в 2018–2020 годах по госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»²⁴ составляет 0,03 % общего объема расходов федерального бюджета за тот же период, утвержденных в рамках всех разделов (сводной информации) по опережающему развитию территорий Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области.

22 В соответствии с подпунктом «г» пункта 8 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации в содержание утверждаемой Правительством Российской Федерации части госпрограммы включаются общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере (включая общую характеристику участия субъектов Российской Федерации в реализации государственной программы). В соответствии с подпунктом «а» пункта 84 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации разделы по опережающему развитию приоритетных территорий формируются исходя из необходимости достижения показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий, уровень которых должен быть выше среднего уровня по Российской Федерации.

23 Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р.

24 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710.

При этом в Байкальском регионе проблемы с расселением аварийного жилищного фонда в полной мере не решены, о чем свидетельствует недостижение плановых значений показателя «Общая площадь расселенного аварийного жилищного фонда», характеризующего реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»²⁵.

Кроме того, в указанной госпрограмме на переселение 1400 семей из жилых помещений, расположенных в зоне Байкало-Амурской магистрали, признанных непригодными для проживания (основная часть которых расположена на территориях Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области), финансовое обеспечение в период 2021–2025 годов отсутствует.

По итогам 2014–2017 годов Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область включены в перечни территорий с напряженной ситуацией на рынке труда²⁶. При этом в госпрограмме «Содействие занятости населения»²⁷ раздел по опережающему развитию Байкальского региона не выделен.

Объем финансового участия консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в достижении целей федеральных госпрограмм является незначительным. Доля утвержденных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках федеральных госпрограмм по сравнению с общим объемом соответствующих расходов в рамках региональных госпрограмм²⁸ в 2018 году составит 1,8 %, в 2019 году – 1,3 %, в 2020 году – 1,5 процента.

1.6. Минвостокразвития России как ответственным исполнителем госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»²⁹ (далее – госпрограмма ДВБР) не обеспечено выделение в ее структуре подпрограмм, направленных на улучшение качества жизни

25 Раздел 2.6 «Показатели социально-экономического развития Российской Федерации, определенные указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606» Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года.

26 Приказы Минтруда России от 29 апреля 2016 года № 200н, от 25 мая 2017 года № 449н, от 22 мая 2018 года № 316н.

27 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 298.

28 В соответствии с данными бюджетных прогнозов субъектов Российской Федерации на долгосрочный период.

29 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 308.

населения на территории Байкальского региона и увеличение численности населения Байкальского региона с 2016 года по 2025 год на 173 тыс. человек.

В структуре госпрограммы ДВБР выделена одна подпрограмма по экономическому развитию Байкальского региона «Поддержка реализации инвестиционных проектов в Байкальском регионе», финансовое обеспечение которой в 2016–2017 годы отсутствовало (ответственный исполнитель – Минэкономразвития России).

В ходе реализации подпрограммы с учетом внесенных изменений ее планируемые результаты по итогам 2025 года уменьшены: количество поддерживаемых инвестиционных проектов (с трех до двух единиц), количество рабочих мест (с 2,63 тыс. человек до 0,02 тыс. человек), а планируемый к 2025 году накопленный объем инвестиций, привлеченных для реализации в Байкальском регионе указанных инвестиционных проектов, не изменен и составляет 85,6 млрд. рублей.

Несмотря на отсутствие в 2016–2017 годах в федеральном бюджете бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы, накопленный объем инвестиций, привлеченных для реализации в Байкальском регионе указанных инвестиционных проектов за 2017 год, превысил плановые значения в 1,1 раза (согласно данным Минэкономразвития России – 31,5 млрд. рублей при плановом уровне 28,2 млрд. рублей), что свидетельствует об отсутствии зависимости расходов федерального бюджета и достигаемого результата.

Доля расходов, приходящихся в 2018–2021 годы на реализацию подпрограммы, в общем объеме расходов на госпрограмму, утвержденных в федеральном бюджете, составляет 4 процента.

1.7. Минэкономразвития России в составе сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2017 год (далее – Сводный доклад) аналитическая информация о мероприятиях, реализуемых в рамках госпрограмм, на территориях Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, финансовом обеспечении указанных мероприятий с оценкой влияния их реализации на развитие Байкальского региона представлена в Правительство Российской Федерации не в полном объеме (отсутствует информация о финансовом обеспечении указанных мероприятий и об оценке влияния их реализации на развитие Байкальского региона) и позже установленного срока (12 мая 2018 года), что не соответствует пункту 38 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

Запросы в адрес органов исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области по вопросам оценки хода реализации на их территориях федеральных госпрограмм Минэкономразвития России не направлялись. Соответствующая информация органов исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в Минэкономразвития России не представлялась.

В соответствии со Сводным докладом Минэкономразвития России на территориях Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в 2017 году осуществлялась реализация 16 госпрограмм. Средняя оценка Минэкономразвития России реализации «структурных элементов госпрограмм» на территории Байкальского региона составила 93,9 процента.

Цель 2. Провести анализ формирования и исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона, с учетом данных реестров расходных обязательств Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области

2.1. В исследуемый период 2016–2018 годов Республикой Бурятия, Забайкальским краем и Иркутской областью утверждены бюджетные прогнозы на долгосрочный период:

- Бюджетный прогноз Республики Бурятия на период до 2029 года³⁰;
- Бюджетный прогноз Забайкальского края на долгосрочный период до 2030 года³¹;
- Бюджетный прогноз Иркутской области на долгосрочный период³².

В соответствии с данными указанных бюджетных прогнозов сбалансированность доходов и расходов консолидированных бюджетов в Республике Бурятия не будет достигнута в период до 2021 года, в Забайкальском крае – до 2030 года, в Иркутской области – до 2022 года.

В 2016 году консолидированные бюджеты Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области исполнены в сумме по доходам в размере 260,3 млрд. рублей (рост на 10,7 % к 2015 году), по расходам – в размере

30 Утвержден распоряжением Правительства Республики Бурятия от 21 февраля 2017 года № 113-р.

31 Утвержден распоряжением правительства Забайкальского края от 22 февраля 2017 года № 91-р.

32 Утвержден распоряжением правительства Иркутской области от 17 февраля 2017 года № 83-рп.

261,5 млрд. рублей (рост на 3,4 % к 2015 году), дефицит составил 1,3 млрд. рублей (сокращение в 14 раз к 2015 году).

В 2017 году консолидированные бюджеты Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области исполнены в сумме по доходам в размере 279,9 млрд. рублей (рост на 7,5 % к 2016 году), по расходам – в размере 285,5 млрд. рублей (рост на 9,2 % к 2016 году), дефицит составил 5,6 млрд. рублей (рост в 4,3 раза к 2016 году).

На 1 октября 2018 года консолидированные бюджеты Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области исполнены в сумме по доходам в размере 225,4 млрд. рублей (рост на 13,6 % к аналогичному периоду 2017 года), по расходам – в размере 208,6 млрд. рублей (рост на 8,6 % к аналогичному периоду 2017 года), профицит составил 16,8 млрд. рублей (рост в 2,6 раза к аналогичному периоду 2017 года).

В исследуемый период поступление доходов в консолидированные бюджеты Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области превышало первоначально утвержденные показатели: суммарное отклонение по итогам 2016 года по Республике Бурятия, Забайкальскому краю и Иркутской области составило 41,1 млрд. рублей, или +18,8 %, по итогам 2017 года – 51,1 млрд. рублей, или +22,3 %, ожидаемое по итогам 2018 года – 36,8 млрд. рублей, или +13,5 процента.

В 2016–2017 годах утвержденные уточненные расходы консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в полном объеме не исполнялись (в 2016 году исполнение по Байкальскому региону составило 95,3 %, в 2017 году – 96,9 процента).

Исполнение расходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в исследуемый период превышало первоначально утвержденные показатели: суммарное отклонение по итогам 2016 года по Республике Бурятия, Забайкальскому краю и Иркутской области составило 28,8 млрд. рублей, или +12,4 %, по итогам 2017 года – 40,9 млрд. рублей, или +16,7 %, ожидаемое по итогам 2018 года – 10,5 млрд. рублей, или +3,6 процента.

Рост расходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области за период 2016–2018 годов опережал рост доходов. Так, за указанный период утвержденные расходы увеличились на 113,5 млрд. рублей (в 2016 году – на 18 %, в 2017 году – на 20,5 %, в 2018 году – на 7,4 %), при этом рост утвержденных доходов

составил 105,5 млрд. рублей (в 2016 году – на 17,7 %, в 2017 году – на 19,5 %, в 2018 году – на 8,1 процента).

Первоначально утвержденные значения показателей доходов и расходов консолидированных бюджетов в Забайкальском крае и в Иркутской области на 2017 год были ниже значений, утвержденных в бюджетных прогнозах указанных субъектов Российской Федерации на долгосрочный период.

Бюджеты Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области дифференцированы по уровню сбалансированности.

Республика Бурятия и Забайкальский край отнесены к перечню субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации³³.

Также Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область существенно дифференцированы в части показателя соотношения объема государственного и муниципального долга к объему налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Соотношение объема государственного и муниципального долга к объему налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов в Республике Бурятия с 2016 года по 1 октября 2018 года составляло 44-56 %, в Забайкальском крае – 74-108 %, в Иркутской области – 6-18 процентов.

Объем суммарного государственного и муниципального долга в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области уменьшился с 64,3 млрд. рублей в 2016 году до 59,6 млрд. рублей на 1 октября 2018 года, или на 7,9 процента.

Информация о состоянии консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области приведена в приложении № 4 к настоящему отчету.

2.2. Результаты анализа структуры доходов и расходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области показывают следующее.

³³ Приказы Минфина России от 29 октября 2015 года № 409, от 9 ноября 2016 года № 481 и от 15 ноября 2017 года № 1029.

Доходы Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области формируются в основном за счет налоговых доходов. При этом указанные субъекты Российской Федерации существенно дифференцированы по объему налоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов.

Доля налоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета Республики Бурятия в 2016 году составила 54,8 %, в 2017 году – 49,4 %, на 1 октября 2018 года – 52,3 %; в структуре доходов консолидированного бюджета Забайкальского края в 2016 году составила 64,8 %, в 2017 году – 65,4 %, на 1 октября 2018 года – 60,0 процента.

В отличие от Республики Бурятия и Забайкальского края в Иркутской области доля налоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета в 2016 году составила 80,9 %, в 2017 году – 82,1 %, на 1 октября 2018 года – 84,6 процента.

Основными налоговыми источниками, формирующими доходную часть консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, являются налоги на доходы физических лиц, на прибыль организаций и на имущество организаций. В то же время в доходах консолидированного бюджета Иркутской области доля налога на прибыль организаций более чем в два раза превышает соответствующий показатель в Республике Бурятия и Забайкальском крае.

Недостаточность для достижения целей социально-экономического развития собственной налоговой базы в Республике Бурятия и в Забайкальском крае влияет на существенную зависимость консолидированных бюджетов указанных субъектов Российской Федерации от безвозмездных поступлений из федерального бюджета.

Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированного бюджета Республики Бурятия в 2016 году составила 42,2 %, в 2017 году – 47,9 %, на 1 октября 2018 года – 45,2 %; в структуре доходов консолидированного бюджета в Забайкальском крае в 2016 году составила 32,0 %, в 2017 году – 30,9 %, на 1 октября 2018 года – 36,4 процента.

В структуре безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты Республики Бурятия и Забайкальского края наибольшую долю составляют дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В отличие от Республики Бурятия и Забайкальского края доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированного бюджета в Иркутской области в 2016 году составила 14,2 %, в 2017 году – 13,6 %, на 1 октября 2018 года – 11,2 процента.

В структуре безвозмездных поступлений в консолидированный бюджет Иркутской области ежегодная доля дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности сравнима с ежегодным объемом субсидий, предоставляемых из федерального бюджета.

Информация о структуре доходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области приведена в приложении № 5 к настоящему отчету.

Результаты исполнения в 2016–2018 годы консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области по разделам бюджетной классификации и в структуре региональных госпрограмм свидетельствуют об устойчивых значениях объема социальных расходов, составляющих более 62 % расходов общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Отмечается, что с учетом напряженной ситуации на рынке труда в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области доля расходов на страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет порядка 10 процентов.

Информация о структуре расходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области приведена в приложении № 6 к настоящему отчету.

2.3. В соответствии с пунктом 24 Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³⁴ Минэкономразвития России с участием Минфина России на постоянной основе осуществляется мониторинг расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

³⁴ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 года № 1166-р.

В соответствующем докладе, представленном Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации³⁵ с учетом информации Минфина России, результаты анализа имеющихся дисбалансов финансового обеспечения указанных расходных обязательств, а также сведения о принятых (планируемых) мерах по их устранению отсутствуют.

По оценке Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, финансовое обеспечение региональных полномочий, прежде всего социального характера, на должном уровне не осуществляется. Результаты анализа реестров расходных обязательств указанных субъектов Российской Федерации свидетельствуют, что оценка регионами стоимости расходных обязательств (полномочий) регионов в 2017–2018 годах выше, чем утвержденные уточненные бюджетные назначения.

По расчетам регионов, дисбаланс финансовых возможностей регионов между оценочной стоимостью и утвержденными бюджетными назначениями по исполнению расходных обязательств в 2018 году составляет 32,6 млрд. рублей (в том числе наибольший уровень дисбаланса – 23,4 млрд. рублей – отмечается в Забайкальском крае) (приложение № 7 к настоящему отчету).

Суммарный объем расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 за период 2016–2018 годов оценивается высшими органами исполнительной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в размере 119,1 млрд. рублей, в том числе: Республики Бурятия – 23,8 млрд. рублей, Забайкальского края – 23,8 млрд. рублей, Иркутской области – 72,9 млрд. рублей.

Суммарный объем расходов федерального бюджета на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 за период с 2016 по 2018 год в указанных субъектах Российской Федерации оценивается в 121 млрд. рублей, или 10,2 % к общему объему расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию положений указов.

В исследуемый период отмечается существенное сокращение расходной части консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского

35 Письмо Минэкономразвития России от 28 июня 2018 года № 17813-СШ/Д14и.

края и Иркутской области на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» с 9,5 млрд. рублей в 2016 году до 2,8 млрд. рублей в 2018 году.

По данным субъектов Российской Федерации, дефицит финансовых возможностей консолидированных бюджетов Республики Бурятия и Забайкальского края на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 за период 2016–2018 годов оценивается в объеме 6,9 млрд. рублей (в том числе в Республике Бурятия – 4,6 млрд. рублей, Забайкальском крае – 2,2 млрд. рублей).

Дефицит финансовых возможностей Республики Бурятия на период 2019–2024 годов на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 оценивается в 50,2 млрд. рублей; оценка Забайкальским краем после 2020 года и Иркутской областью после 2019 года не осуществлялись.

Объем финансового обеспечения достижения национальных целей и стратегических задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» оценивается Республикой Бурятия за период с 2018 по 2024 год в размере 207,4 млрд. рублей (из них недостаток средств консолидированного бюджета на исполнение положений Указа оценивается в размере 194,9 млрд. рублей, или 94 % общего объема)³⁶; в Забайкальском крае и в Иркутской области оценки необходимых затрат на дату представления информации отсутствовали.

По информации, представленной высшими органами исполнительной власти Забайкальского края и Иркутской области, дополнительная потребность консолидированных бюджетов будет определена после принятия решений об участии указанных субъектов Российской Федерации в реализации национальных проектов и определения объема софинансирования из федерального бюджета.

Информация о финансовом обеспечении реализации на территориях Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области указов

³⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 года № 68.

Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 и от 7 мая 2018 года № 204 приведена в приложении № 8 к настоящему отчету.

Результаты анализа свидетельствуют о расхождениях в период 2018–2020 годов суммарного объема расходных обязательств органов государственной власти Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области и органов местного самоуправления в рамках федеральных госпрограмм.

Так, утвержденные показатели объема расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, представленные в разрезе федеральных госпрограмм на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации Минфина России, меньше утвержденных показателей разделов (сводной информации) по опережающему развитию федеральных госпрограмм в 2018 году – на 2,3 млрд. рублей, в 2019 году – на 0,8 млрд. рублей, в 2020 году – на 0,3 млрд. рублей.

2.4. Результаты применения Правительством Российской Федерации особых правовых режимов осуществления хозяйственной деятельности – особые экономические зоны (далее – ОЭЗ) и территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации (далее – ТОСЭР) – не позволили достигнуть в 2016–2018 годах значимых бюджетных эффектов для субъектов Российской Федерации.

В общем объеме поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации соответствующие суммарные поступления от Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в 2016–2018 годах существенно не увеличились, составив в 2016 году 2,1 %, в 2017 году – 2,2 %, на 1 октября 2018 года – 2,3 % (при этом доля Иркутской области в поступлениях от Байкальского региона в 2016 году составила 80,9 %, в 2017 году – 83,8 %, на 1 октября 2018 года – 85,8 процента).

Рост реального объема поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации от Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, а также увеличение доли инвестиций в ВРП указанных субъектов Российской Федерации в базовых вариантах их прогнозов в период до 2024 года не предусматривается.

В соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в Республике

Бурятия и в Иркутской области созданы две ОЭЗ (Республика Бурятия – «Прибайкальский район»³⁷, Иркутская область – Слюдянский район³⁸).

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в 5 из 22 монопрофильных муниципальных образований (далее – моногорода), расположенных в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области³⁹, созданы ТОСЭР (в Республике Бурятия – «Селенгинск»⁴⁰, в Забайкальском крае – «Краснокаменск»⁴¹, в Иркутской области – «Черемхово»⁴²; «Саянск»⁴³ и «Усолъе-Сибирское»⁴⁴).

В госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁴⁵ (приложение № 18), запланированный Минэкономразвития России суммарный результат создания ОЭЗ в Республике Бурятия и в Иркутской области к 2025 году предусматривает объем инвестиций резидентов ОЭЗ – 0,4 млрд. рублей, а также создание 57 новых рабочих мест; а планируемые результаты создания ТОСЭР в моногородах госпрограммой не определены.

Оценка влияния созданных ОЭЗ и ТОСЭР на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в указанной госпрограмме отсутствует.

Выводы

1. По состоянию на 27 декабря 2018 года система документов стратегического планирования социально-экономического развития Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, обеспечивающая в рамках требований Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ

37 Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 года № 68.

38 Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 года № 72.

39 Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р.

40 Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2017 года № 898.

41 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2016 года № 675.

42 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2018 года № 265.

43 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2018 года № 262.

44 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2016 года № 135.

45 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316.

«О стратегическом планировании в Российской Федерации» условия ускоренного развития указанных регионов, не сформирована.

Так, показатели федерального бюджета и бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области в 2016–2018 годах и на перспективу до 2021 года формировались в отсутствие приоритетов и направлений регионального развития Российской Федерации, определяемых стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также параметров устойчивой системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации, определяемых стратегией пространственного развития Российской Федерации.

Стратегия социально-экономического развития Иркутской области не утверждена.

С учетом национальных целей, установленных в том числе в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 и от 7 мая 2018 года № 204, стратегии социально-экономического развития макрорегионов, включающих территории Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области⁴⁶ (далее – стратегии макрорегионов), стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия и Забайкальского края⁴⁷ (далее – стратегии Республики Бурятия и Забайкальского края) не актуализировались.

2. Отсутствие согласованности и сбалансированности целей социально-экономического развития Байкальского региона, а также системного анализа и контроля их достижения препятствует объективной оценке объема необходимого финансового обеспечения.

Минэкономразвития России как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по вопросам координации разработки и корректировки документов стратегического планирования, мониторингу и контролю за их реализацией⁴⁸:

⁴⁶ Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года и Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

⁴⁷ Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года и Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года.

⁴⁸ Абзац 11 пункта 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437.

- не приняты меры по обеспечению согласованности и сбалансированности целей, показателей, финансовых ресурсов и сроков реализации стратегий макрорегионов и стратегий Республики Бурятия и Забайкальского края⁴⁹;
- не подготовлены отчеты о мониторинге реализации стратегий макрорегионов за 2017 год, не проводилась оценка эффективности их реализации за 2016 и 2017 годы, не направлялись соответствующие доклады в адрес Правительства Российской Федерации и информация об оценке эффективности их реализации в адрес полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе.

Полномочия по мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования высшими органами исполнительной власти Республики Бурятия и Забайкальского края должным образом не исполняются. Документы по результатам мониторинга и контроля реализации за 2016–2018 годы стратегии Республики Бурятия отсутствуют. В Забайкальском крае результаты мониторинга и контроля реализации стратегии Забайкальского края не отражают решение задач мониторинга и контроля, установленных Федеральным законом № 172-ФЗ.

3. По результатам проведенного анализа установлено, что в Байкальском регионе положительная динамика значений показателей естественного движения населения не увязана с ростом значений показателей качества жизни населения, установленных Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона⁵⁰.

Как следствие, сохраняется устойчивая тенденции оттока населения с указанной территории. Так, в период с 2016 года по 1 ноября 2018 года миграционная убыль населения Байкальского региона составила 37,1 тыс. человек.

4. В связи с разработкой (корректировкой) стратегий социально-экономического развития Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области на 2030–2035 годы к сроку, установленному Федеральным

⁴⁹ Обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач, в соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона № 172-ФЗ отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

⁵⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2016 года № 604-р «О проекте федерального закона «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование)».

законом № 172-ФЗ (1 января 2019 года), отмечаются риски в обоснованности положений и параметров указанных стратегий, утверждаемых в отсутствие основополагающих для регионального развития документов стратегического планирования и объективных данных мониторинга и контроля реализации предшествующих им стратегий.

5. В период 2018–2020 годов утвержденный в государственных программах Российской Федерации суммарный объем финансового обеспечения разделов (сводной информации) по опережающему развитию Байкальского региона составляет 491,3 млрд. рублей, из них: 275,9 млрд. рублей – средства федерального бюджета (56,2%), 10,8 млрд. рублей – средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (2,2%), а 204,5 млрд. рублей – средства внебюджетных источников (41,6 процента).

При этом Минэкономразвития России как ответственным за социально-экономическое развитие Байкальского региона система управления опережающим развитием Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области не сформирована. В частности, на национальном уровне не определены цели опережающего развития, этапы и сроки их достижения, а также соответствующий состав показателей, значения которых должны быть выше уровня среднего по Российской Федерации, не проведена оценка суммарного объема финансового обеспечения, необходимого для достижения указанных значений показателей.

6. Госпрограммы, реализуемые на территории Байкальского региона, в соответствии с перечнем государственных программ Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р, сгруппированы по четырем направлениям: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности» и «Сбалансированное региональное развитие».

На госпрограммы, реализуемые в Байкальском регионе по направлению «Новое качество жизни», приходится 19,4% общего объема расходов федерального бюджета по всем направлениям.

7. Минвостокразвития России как ответственным исполнителем госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 308, не обеспечено выделение в ее структуре подпрограмм, направленных на улучшение качества жизни

населения на территории Байкальского региона и увеличение численности его населения с 2016 года по 2025 год на 173 тыс. человек.

8. В соответствии с данными бюджетных прогнозов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области сбалансированность доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в Республике Бурятия не будет достигнута в период до 2021 года, в Забайкальском крае – до 2030 года, в Иркутской области – до 2022 года.

В исследуемый период поступление доходов и исполнение расходов консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области существенно превышало первоначально утвержденные показатели. При этом значения первоначально утвержденных показателей доходов и расходов консолидированных бюджетов на 2017 и 2018 годы в Забайкальском крае и в Иркутской области были ниже значений, утвержденных бюджетными прогнозами на долгосрочный период.

Отмечается, что рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Байкальского региона, за период 2016–2018 годов опережал рост доходов. Так, за указанный период утвержденные расходы увеличились на 113,5 млрд. рублей, а рост утвержденных доходов составил 105,5 млрд. рублей.

9. Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область существенно дифференцированы в части показателя соотношения объема государственного и муниципального долга к объему налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Соотношение объема государственного и муниципального долга к объему налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов в Республике Бурятия с 2016 года по 1 октября 2018 года составляло 44-56 %, в Забайкальском крае – 74-108 %, в Иркутской области – 16-18 процентов.

10. Основными налоговыми источниками, формирующими доходную часть консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, являются налоги на доходы физических лиц, на прибыль организаций и на имущество организаций. В то же время в доходах консолидированного бюджета Иркутской области доля налога на прибыль организаций более чем в два раза превышает соответствующий показатель в Республике Бурятия и Забайкальском крае.

Недостаточность для достижения целей социально-экономического развития собственной налоговой базы в Республике Бурятия и в Забайкальском крае влияет на существенную зависимость консолидированных бюджетов указанных субъектов Российской Федерации от безвозмездных поступлений из федерального бюджета и прежде всего от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В Иркутской области зависимость от дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности более чем в два раза ниже, чем в Республике Бурятия и в Забайкальском крае.

11. Результаты исполнения в 2016–2018 годы консолидированных бюджетов Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области по разделам бюджетной классификации и в структуре региональных госпрограмм свидетельствуют об устойчивых значениях объема социальных расходов, составляющих более 62 % расходов суммарного объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

12. Минэкономразвития России и Минфином России не проведен анализ имеющихся дисбалансов финансового обеспечения расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, меры по их устранению не принимались.

По оценке Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области, финансовое обеспечение региональных полномочий, прежде всего социального характера, на должном уровне не осуществляется. Результаты анализа реестров расходных обязательств указанных субъектов Российской Федерации свидетельствуют, что оценка регионами стоимости расходных обязательств (полномочий) регионов в 2017–2018 годы выше, чем утвержденные уточненные бюджетные назначения.

По расчетам регионов, дисбаланс финансовых возможностей регионов между оценочной стоимостью и утвержденными бюджетными назначениями на исполнение расходных обязательств в 2018 году составляет 32,6 млрд. рублей (в том числе наибольший уровень дисбаланса – 23,4 млрд. рублей – отмечается в Забайкальском крае).

13. Дефицит финансовых возможностей консолидированных бюджетов по оценке Республики Бурятия и Забайкальского края, на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 за период 2016–2018 годов оценивается в объеме

6,9 млрд. рублей, (в том числе Республика Бурятия – 4,6 млрд. рублей, Забайкальский край – 2,2 млрд. рублей).

Дефицит финансовых возможностей Республики Бурятия на период 2019–2024 годов на реализацию положений указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 оценивается в 53,9 млрд. рублей; оценка Забайкальским краем после 2020 года и Иркутской областью после 2019 года не осуществлялись.

Объем финансового обеспечения достижения национальных целей и стратегических задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» оценивается Республикой Бурятия за период с 2018 по 2024 год в размере 207,4 млрд. рублей (из них недостаток средств консолидированного бюджета на исполнение положений Указа оценивается в размере 194,9 млрд. рублей, или 94 % общего объема); в Забайкальском крае и в Иркутской области оценка необходимых затрат на дату представления информации отсутствует.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.