

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 ноября 2018 года № 63К (1284) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ соблюдения субъектами Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, условий соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации, а также результативности контроля, осуществляемого Минфином России, за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации обязательств, предусмотренных заключенными соглашениями, в 2017 году» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ соблюдения субъектами Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, условий соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации, а также результативности контроля, осуществляемого Минфином России, за соблюдением органами государственной власти субъектов Российской Федерации обязательств, предусмотренных заключенными соглашениями, в 2017 году» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункты 3.12.0.3, 3.12.0.3.1-3.12.0.3.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Годовые отчеты об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (далее - высокодотационные субъекты).

Деятельность органов исполнительной власти высокодотационных субъектов Российской Федерации по соблюдению бюджетного законодательства и условий соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, соглашений о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, соглашений о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации, соглашений о предоставлении бюджетных кредитов (в том числе по их реструктуризации), заключенных с Министерством финансов Российской Федерации, а также повышению сбалансированности региональных бюджетов.

Деятельность Минфина России по контролю за исполнением обязательств органов исполнительной власти высокодотационных субъектов Российской Федерации, предусмотренных бюджетным законодательством и условиями соглашений.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ соблюдения высокодотационными субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства и условий соглашений.

2. Анализ состояния контроля, осуществляемого Минфином России, по соблюдению высокодотационными субъектами Российской Федерации требований и ограничений, установленных бюджетным законодательством, и выполнению условий соглашений.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва); Правительство Республики Алтай (Республика Алтай, г. Горно-Алтайск); Правительство

Республики Дагестан (Республика Дагестан, г. Махачкала); Правительство Республики Ингушетия (Республика Ингушетия, г. Магас); Совет министров Республики Крым (Республика Крым, г. Симферополь); Правительство Республики Тыва (Республика Тыва, г. Кызыл); Правительство Чеченской Республики (Чеченская Республика, г. Грозный); правительство Камчатского края (Камчатский край, г. Петропавловск-Камчатский); правительство Севастополя (г. Севастополь).

Исследуемый период: 2017 год, при необходимости иные периоды.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: август-ноябрь 2018 года, в том числе с 10 по 28 сентября 2018 года с выходом на объект: Министерство финансов Российской Федерации.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ соблюдения высокодотационными субъектами Российской Федерации бюджетного законодательства и условий соглашений

1.1. Начиная с 2015 года, субъекты Российской Федерации дифференцированы в зависимости от доли дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (10 % и 40 %) в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений» (далее - Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 375-ФЗ) в статью 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс). Ранее применялся подход исходя из доли всех межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в доходах соответствующих бюджетов, за исключением субвенций и отдельных видов финансовой поддержки (менее 5 %, свыше 5 %, свыше 20 % и свыше 60 процентов).

В 2015 году в связи с применением новых подходов к установлению бюджетных ограничений для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в качестве условий предоставления им финансовой помощи из федерального бюджета в состав субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, не была включена Карачаево-Черкесская Республика.

Вместе с тем без учета объема дотаций из федерального бюджета в состав высокодотационных субъектов вошли Республика Крым и город федерального значения Севастополь (далее - г. Севастополь).

В 2017 году (как и в два предыдущих года) в перечень высокодотационных субъектов входили: республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Крым, Тыва, Чеченская Республика, Камчатский край и г. Севастополь¹. Следует отметить, что в 2018 году г. Севастополь был исключен из перечня высокодотационных субъектов², на 2019 год - Республика Крым³.

1.2. Анализ информации об объемах дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности высокодотационных субъектов, рассчитанных в соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 (далее - Методика распределения дотаций), показал следующее.

В соответствии с изменениями в Методику распределения дотаций, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1505, предусмотрен новый инструмент межбюджетных отношений - «модельный бюджет», который представляет собой усредненные фактические расходы по 23 укрупненным группам полномочий субъектов Российской Федерации с учетом показателя приведения и корректирующих коэффициентов структуры и стоимости расходов. При этом для 16 из 23 групп полномочий предусмотрено, что если «модельные» расходы по группе полномочий меньше фактических расходов бюджета региона по данной группе полномочий, то при определении расчетного объема расходных обязательств учитываются «модельные» расходы.

Внесение изменений в Методику распределения дотаций не повлияло на достаточность объемов предоставляемых дотаций в 2016-2017 годах Республике Крым и г. Севастополю. Минфином Республики Алтай и Минфином Чеченской Республики было указано на отсутствие доступа к исходным данным, позволяющим оценить влияние изменений в Методику распределения дотаций на их объем.

¹ Приказ Минфина России от 9 ноября 2016 года № 481 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положением пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

² Приказ Минфина России от 15 ноября 2017 года № 1029 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положением пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

³ Приказ Минфина России от 14 ноября 2018 года № 3130 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Минфином республик Алтай, Дагестан, Камчатского края отмечается, что применяемый в настоящее время коэффициент расселения населения по субъекту Российской Федерации не учитывает их особенности, связанные с наличием малочисленных населенных пунктов, в которых необходимо создание соответствующей бюджетной сети в целях организации предоставления основных государственных и муниципальных услуг.

Применение «модельного бюджета» при расчете дотаций негативно отразилось на размере дотаций для субъектов Российской Федерации, имеющих труднодоступные территории, а также территории с низкой плотностью населения.

Дестимулирующая особенность Методики расчета дотаций состоит в том, что в результате роста доходов увеличивается налоговый потенциал, следовательно, бюджетная обеспеченность, в связи с чем сокращается объем дотаций.

Методика распределения дотаций не содержит показателей, учитывающих динамику естественного прироста численности населения субъектов Российской Федерации. Расчет дотации на очередной финансовый год и на плановый период осуществляется на основании данных о численности населения за отчетный финансовый год (без учета прироста численности населения в течение текущего и очередного финансового года), в результате чего не обеспечивается полный учет объективных условий, влияющих на объемы расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в которых отмечается прирост численности населения.

1.3. Одной из дополнительных мер в отношении высокодотационных субъектов, установленных подпунктом 1 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса (утратил силу с 1 января 2018 года), было подписание и выполнение соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации. При этом не были установлены порядок заключения указанных соглашений, требования к их содержанию и исполнению условий.

В целях реализации указанной нормы Бюджетного кодекса Минфином России был издан приказ от 29 декабря 2014 года № 544 «О заключении соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации» (далее - приказ Минфина России от 29 декабря

2014 года № 544), в соответствии с которым 31 декабря 2014 года между Минфином России и высокодотационными субъектами сроком на 3 года были подписаны соответствующие соглашения (далее - соглашения 2014 года).

С 1 января 2018 года в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2017 года № 172-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 18 июля 2017 года № 172-ФЗ) норма подпункта 1 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса утратила силу.

В 2017 году кроме соглашений 2014 года также действовали соглашения о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предусматривающие меры, направленные на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов субъектов Российской Федерации (далее - соглашения 2017 года), заключаемые между Минфином России и субъектами Российской Федерации, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе и высокодотационными субъектами, в соответствии с пунктом 10 статьи 131 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2016 года № 409-ФЗ) сроком действия на 1 год.

Требования к соглашениям 2017 года, порядок и сроки их подписания, а также меры ответственности за их нарушение и за невыполнение субъектами Российской Федерации обязательств, возникающих из соглашений, в соответствии с абзацем вторым пункта 10 статьи 131 Бюджетного кодекса были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506.

При этом отдельные обязательства субъектов Российской Федерации, предусмотренные соглашениями 2017 года, в соответствии с Перечнем подлежащих включению в соглашение о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации обязательств субъекта Российской Федерации, являющегося получателем указанной дотации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506 (далее - Перечень, утвержденный постановлением № 1506), дублировали условия соглашений 2014 года.

Следует отметить, что показатели социально-экономического развития, включенные в соглашения 2017 года в рамках обеспечения снижения

уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличения налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с подпунктом «д» пункта 1 Перечня, утвержденного постановлением № 1506, а именно: увеличение объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); увеличение доли среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, в общей численности занятого населения; снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, не находящаяся в прямой зависимости от объема предоставляемых дотаций.

Кроме того, в соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации мониторинг выполнения показателей социально-экономического развития не предусматривался.

В 2018 году между Минфином России и субъектами Российской Федерации, получающими дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в соответствии с пунктом 10 статьи 131 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 18 июля 2017 года № 172-ФЗ) заключались соглашения, включающие меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации (далее - соглашения 2018 года).

Требования к соглашениям 2018 года установлены Перечнем обязательств субъекта Российской Федерации, получающего дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, подлежащих включению в соглашение, которым предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1701, которым предусмотрены дополнительные обязательства для высокодотационных субъектов: по соблюдению требований бюджетного законодательства Российской Федерации; по осуществлению мер по повышению эффективности использования бюджетных средств; по осуществлению мер в рамках формирования межбюджетных отношений с муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации; по осуществлению мер в рамках повышения качества управления региональными финансами (пункт 3 Перечня).

Сравнительный анализ условий и обязательств, предусмотренных соглашениями, заключенными Минфином России и высокодотационными

субъектами в 2014 и 2017-2018 годах, представлен в приложении № 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

1.4. В ходе анализа выполнения в 2017 году высокодотационными субъектами бюджетного законодательства Российской Федерации и условий соглашений установлено, что, как и в предыдущие годы, всеми высокодотационными субъектами были допущены нарушения, что свидетельствует о сохраняющейся низкой исполнительской дисциплине органов государственной власти высокодотационных субъектов, а также об отсутствии эффективного контроля со стороны Минфина России за исполнением условий соглашений.

Информация об исполнении в 2017 году высокодотационными субъектами условий соглашений 2014 года и соглашений 2017 года представлена в приложениях № 2 и № 3 к отчету.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 130 Бюджетного кодекса высокодотационные субъекты не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - расходные обязательства).

Указанное ограничение в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Федерального закона от 24 ноября 2014 года № 375-ФЗ не применялось при составлении, утверждении и исполнении бюджетов Республики Крым и г. Севастополя в 2015-2017 годах.

При этом, несмотря на отсутствие запрета на установление и исполнение расходных обязательств Республикой Крым и г. Севастополем, пунктом 2.1.2 соглашений 2017 года, заключенных Минфином России и указанными высокодотационными субъектами, такое ограничение было установлено.

Также необходимо отметить, что отсутствовала необходимость установления в соглашениях 2017 года (пункт 2.1.2) обязательств высокодотационных субъектов (за исключением Республики Крым и г. Севастополя) в части утверждения по согласованию с Минфином России планов по отмене с 1 января 2018 года установленных субъектом Российской Федерации расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и обеспечения вступления в силу законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализа-

цию указанного плана, в связи с предусмотренным подпунктом 1 пункта 3 статьи 130 Бюджетного кодекса запретом на установление и исполнение указанных расходных обязательств.

Подпунктом 2.1.3.1 соглашений 2014 года при формировании проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период не должны быть снижены значения критериев выравнивания для соответствующих типов муниципальных образований, в соответствии с которыми определяются объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности соответствующих муниципальных образований, по сравнению со значением критериев, установленных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период.

Согласно проведенному Минфином России в 2017 году мониторингу ежеквартальных отчетов о выполнении условий соглашений случаи снижения значений указанных критериев выравнивания не установлены.

Вместе с тем при проведении Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия в Республике Крым выявлено нарушение указанного пункта соглашения 2014 года. Так, статьей 12 Закона Республики Крым от 22 декабря 2017 года № 447-ЗРК/2017 «О бюджете Республики Крым на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» утверждено значение критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности для сельских поселений на плановый период 2019-2020 годов: на 2019 год - 1,465, на 2020 год - 1,544, что ниже значения, утвержденного на 2017 год статьей 11 Закона Республики Крым от 28 декабря 2016 года № 326-ЗРК/2016 «О бюджете Республики Крым на 2017 год», - 1,545. На момент окончания срока действия соглашения 2014 года (до 31 декабря 2017 года) и на момент проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия соответствующие изменения в указанный Закон не внесены.

1.5. В связи с тем, что числовые показатели соглашения 2018 года установлены на отчетную дату - 1 января 2019 года, и срок представления ряда документов субъектами Российской Федерации в Минфин России еще не наступил, анализ выполнения условий соглашений 2018 года осуществляется по состоянию на 1 июля 2018 года.

Информация об исполнении в 2018 году высокودотационными субъектами условий соглашений 2018 года представлена в приложении № 4 к отчету.

1.6. Подпунктом 2 пункта 3 статьи 130 Бюджетного кодекса установлено, что высокودотационные субъекты не имеют права превышать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирова-

ния расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - нормативы).

В 2017 году превышение высокодотационными субъектами нормативов не установлено.

Минфином России расчет указанных нормативов осуществлялся в соответствии с Методикой расчета нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 года № 1006 (далее - Методика расчета нормативов).

Следует отметить, что пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 года № 1006 установлено требование к осуществлению Минфином России расчета нормативов и доведения их значений до сведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при этом соответствующие сроки не установлены.

На 2015 и 2016 годы нормативы были утверждены приказами Минфина России от 31 октября 2014 года № 383 и от 27 октября 2015 года № 407, соответственно.

На 2017 год нормативы формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2017 года № 863-р (то есть через четыре месяца после наступления финансового года) и доведены Минфином России до сведения высокодотационных субъектов телеграммой от 19 мая 2017 года № 06-06-21/30619.

Минфин России в связи с разработанным проектом постановления Правительства Российской Федерации направил телеграмму от 28 декабря 2016 года № 06-06-21/80095 в субъекты Российской Федерации о сохранении на 2017 год значения нормативов на уровне 2016 года, за исключением регионов, по которым установлен иной порядок расчета нормативов, в том числе с учетом переходного периода (республики Ингушетия, Крым, Чеченская Республика, г. Севастополь).

Вместе с тем Методикой расчета нормативов для Республики Ингушетия и Чеченской Республики переходный период в отношении нормативов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации на 2017 год не установлен.

1.7. Анализ отчетов об исполнении бюджетов высокодотационных субъектов Российской Федерации показал следующее.

Высокодотационными субъектами законы о бюджетах на 2017 год утверждались с увеличением объемов доходов и расходов, за исключением республик Алтай и Дагестан. Так, Республикой Алтай был снижен показатель прогноза налоговых и неналоговых доходов относительно первоначально утвержденного показателя на 4,4 %, Республикой Дагестан - на 26,4 % (что отразилось на снижении прогноза в целом по доходам на 0,9 процента).

Вместе с тем при увеличении показателей прогноза относительно первоначально утвержденных исполнение по доходам за 2017 год в сумме 478750,3 млн. рублей в целом сложилось ниже 100 % (уточненный прогноз составил 493557,1 млн. рублей). Выполнили прогноз только три высокодотационных субъекта: Республика Дагестан (100,3 %), Чеченская Республика (100,2 %), Камчатский край (101,5 %). Следует отметить, что аналогичная ситуация отмечалась при исполнении бюджетов высокодотационных субъектов по доходам в 2015-2016 годах, что свидетельствует о низком качестве планирования.

В 2017 году наблюдалось увеличение бюджетов высокодотационных субъектов по расходам относительно 2016 года в целом на 11 % до 476820,7 млн. рублей (в 2016 году - на 10,2 %). В 2017 году расходную часть бюджета сократили только Республика Ингушетия (на 18,6 %), в 2016 году - Республика Алтай (на 2,8 %) и Чеченская Республика (на 4,9 процента).

В 2017 году с дефицитом бюджета исполнили два высокодотационных субъекта: Республика Крым и г. Севастополь (в 2016 году - 4, в 2015 году - 7).

Совокупный объем налоговых и неналоговых доходов в 2017 году составил 126817,2 млн. рублей. Темп роста поступлений указанных доходов составил 118,6 %, что выше соответствующего показателя в 2016 году (117,9 %). Снижение в 2017 году объема налоговых и неналоговых доходов относительно 2016 года имело место только в Республике Дагестан (на 4,5 процента).

Кроме того, наблюдается увеличение удельного веса налоговых и неналоговых доходов в общем объеме поступлений (с 23,8 % в 2015 году до 26,5 % в 2017 году).

В 2015-2017 годах около 75 % объема бюджетов высокодотационных субъектов по доходам приходилось на безвозмездные поступления, что свидетельствует об их сохраняющейся высокой зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета. Совокупный объем безвозмездных поступлений в 2017 году составил 351933,1 млн. рублей и по сравнению с 2016 годом увеличился на 14,2 % (в 2016 году по сравнению с 2015 годом

увеличился на 6,2 %). Вместе с тем в Республике Ингушетия имело место снижение объема безвозмездных поступлений в 2017 году относительно 2016 года на 24,1 процента.

Несмотря на ежегодный рост объема безвозмездных поступлений, наметилась тенденция к сокращению их удельного веса в общем объеме поступлений. Так, в 2017 году доля указанных поступлений составляла 73,5 % и по сравнению с 2016 годом снизилась на 0,7 процентного пункта (в 2016 году относительно 2015 года - на 2 процентных пункта).

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2017 году составили 348929,9 млн. рублей, или 99,1 % объема безвозмездных поступлений. Основная доля в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2017 году приходилась на дотации и составила 62,3 %. При этом в течение трех лет наблюдается тенденция к ее снижению: в 2017 году на 4,7 процентного пункта по сравнению с 2016 годом и на 2,6 процентного пункта в 2016 году по сравнению с 2015 годом. Вместе с тем предоставление высокодотационным субъектам дотаций ежегодно увеличивалось (в 2017 году по сравнению с 2015 годом увеличение составило 7,5 процента).

В структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с 2015 года наблюдается увеличение доли субсидий (с 18,2 % в 2015 году до 26,5 % в 2017 году). Также увеличивался и объем предоставленных высокодотационным субъектам субсидий: в 2016 году - на 21,7 % по сравнению с 2015 годом, в 2017 году - на 43,9 % по сравнению с 2016 годом. В 2017 году объем субсидий составил 92296,1 млн. рублей.

Следует отметить, что в 2018 году г. Севастополь был исключен из перечня высокодотационных субъектов в связи с тем, что объем дотаций в объеме собственных доходов консолидированного бюджета г. Севастополя в 2015-2017 годах составил менее 40 %. В указанный период изменение объема дотаций из федерального бюджета бюджету г. Севастополя было незначительным и оставалось на уровне 7,5-7,9 млрд. рублей, при этом имело место увеличение в 2017 году объема субсидий в 1,4 раза по сравнению с 2016 годом, а также иных межбюджетных трансфертов в 1,7 раза, что в целом не отразилось на уровне дотационности региона.

Объем дотаций из федерального бюджета бюджету Республики Крым ежегодно сокращался и в 2017 году по сравнению с 2015 годом был снижен на 10 %. При этом значительно увеличивался объем субсидий из федерального бюджета: сначала в 1,9 раза (в 2016 году по сравнению с 2015 го-

дом), а затем в 1,7 раза (в 2017 году по сравнению с 2016 годом), и в целом за два года рост субсидий увеличился более чем в 3 раза.

В 2017 году государственный долг высокодотационных субъектов составил 31986,0 млн. рублей, или 1,4 % объема долговых обязательств в целом по Российской Федерации. По сравнению с 2016 годом государственный долг высокодотационных субъектов сократился на 12,7 процента.

Снижение государственного долга в 2017 году отмечается во всех высокодотационных субъектах, за исключением Камчатского края (государственный долг вырос в 1,4 раза), - от 5,4 % (Республика Алтай) до 22,6 % (Республика Дагестан).

В структуре государственного долга высокодотационных субъектов в 2017 году наибольший удельный вес приходился на бюджетные кредиты (81,9 %), который по сравнению с 2016 годом увеличился на 3,3 процентного пункта, а по сравнению с 2015 годом - на 9,1 процентного пункта.

Из высокодотационных субъектов у Республики Ингушетия самый высокий уровень долговой нагрузки бюджета (государственный долг по состоянию на 1 января 2018 года составил 68,1 % суммы налоговых и неналоговых доходов), у г. Севастополя долговые обязательства отсутствуют.

Информация о долговых обязательствах высокодотационных субъектов в 2015-2017 годах представлена в приложении № 5 к отчету.

По состоянию на 1 января 2018 года объем дебиторской задолженности высокодотационных бюджетов составлял 54535,1 млн. рублей и по сравнению с предыдущим периодом увеличился в 1,9 раза (наибольший рост задолженности имел место в Республике Крым - в 2,2 раза и г. Севастополе - в 3,9 раза).

Кредиторская задолженность по сравнению с предыдущим периодом снизилась на 2,1 % и по состоянию на 1 января 2018 года составляла 17346,7 млн. рублей.

1.8. Анализ соблюдения высокодотационными субъектами условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов (в том числе их реструктуризации), заключенных с Минфином России, показал следующее.

Правила проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 года № 1531.

Информация о выполнении высокодотационными субъектами условий соглашений о предоставлении бюджетных кредитов и дополнительных соглашений, заключенных в соответствии с Правилами проведения в 2017 го-

ду реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам (далее - дополнительные соглашения, заключенные в 2017 году), представлена в приложении № 6 к отчету.

В рамках направления отчетности о соблюдении условий выполнения дополнительных соглашений, заключенных в 2017 году, в Минфин России представлены отчеты шести высокодотационных субъектов: республик Алтай, Дагестан, Ингушетия, Крым, Тыва, Чеченской Республики.

Информация о фактическом выполнении в 2017 году условий дополнительных соглашений о предоставлении бюджетных кредитов представлена в таблице:

| Субъекты Российской Федерации | Количество доп. соглашений | Доля общего объема госдолга в сумме доходов бюджета региона без учета безвозмездных поступлений за 2017 год, % | | Доля общего объема долговых обязательств по ценным бумагам и кредитам в сумме доходов бюджета региона без учета безвозмездных поступлений за 2017 год, % | | Утверждение доп. соглашений законом субъекта Российской Федерации |
|-------------------------------|----------------------------|--|------|--|------|---|
| | | согл. | факт | согл. | факт | |
| Республика Алтай | 6 | 47 | 45,2 | 3 | 2,6 | от 5.03.2018 г. № 1-ПЗ |
| Республика Дагестан | 3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | от 5.03.2018 г. № 13 |
| Республика Ингушетия | 5 | 70 | 68,1 | 0 | 0,0 | от 23.03.2018 г. № 8-ПЗ |
| Республика Крым | 2 | 10 | 9,2 | 0 | 0,0 | от 7.03.2018 г. № 473-ЗРК/2018 |
| Республика Тыва | 5 | 50 | 48,6 | 20 | 19,2 | от 21.03.2018 г. № 361-ЗРТ |
| Чеченская Республика | 6 | 45 | 43,9 | 0 | 0,0 | от 22.03.2018 г. № 6-ПЗ |

Таким образом, значения показателей, предусмотренные дополнительными соглашениями, на 1 января 2018 года высокодотационными субъектами достигнуты.

Показатели объема государственного долга высокодотационных субъектов находились в пределах объемов, предусмотренных дополнительными соглашениями.

1.9. Информация о доле бюджетных инвестиций в объекты капитальных вложений в расходах консолидированного бюджета высокодотационных субъектов в 2015-2017 годах представлена в таблице:

| Субъекты Российской Федерации | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
|-------------------------------|---------|---------|---------|
| Камчатский край | 9,3 | 13,2 | 7,5 |
| Республика Алтай | 13,5 | 11,3 | 8,3 |

| Субъекты Российской Федерации | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
|-------------------------------|---------|---------|---------|
| Республика Дагестан | 5,5 | 4,1 | 4,7 |
| Республика Ингушетия | 35,9 | 38,5 | 25,0 |
| Республика Крым | 4,2 | 18,7 | 31,6 |
| Республика Тыва | 11,2 | 8,8 | 9,5 |
| Чеченская Республика | 14,3 | 8,7 | 8,0 |
| г. Севастополь | 1,3 | 3,1 | 25,4 |

Таким образом, по данным высокодотационных субъектов, удельный объем бюджетных инвестиций в капитальные вложения в 2017 году увеличился в четырех регионах: республиках Дагестан, Крым, Тыва, г. Севастополь. При этом наиболее значительное увеличение отмечено в Республике Крым (на 12,9 процентного пункта) и г. Севастополе (на 22,3 процентного пункта). В указанных регионах также наблюдается наиболее существенная положительная динамика роста инвестиций в капитальные вложения с 2015 года.

Отрицательная динамика доли бюджетных инвестиций в расходах консолидированных бюджетов в 2015-2017 годах наблюдалась в Республике Алтай и Чеченской Республике.

При этом наибольшее уменьшение доли бюджетных инвестиций в 2017 году по сравнению с уровнем прошлого года отмечено в Республике Ингушетия (на 13,5 процентного пункта).

Информация об объемах бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в 2015-2017 годах (по информации субъектов Российской Федерации) представлена в приложении № 7 к отчету.

1.10. Объем незавершенного строительства высокодотационных субъектов по состоянию на 1 января 2018 года составил 170208,1 млн. рублей и по сравнению с 1 января 2017 года вырос на 21,3 процента.

Информация об объемах незавершенного строительства высокодотационных субъектов, по данным формы 0503190, по состоянию на 1 января 2018 года представлена в таблице:

(тыс. руб.)

| Субъекты Российской Федерации | Расходы на реализацию инвестиционного проекта | |
|-------------------------------|---|-------------------|
| | на начало 2017 г. | на начало 2018 г. |
| Камчатский край | 12321009,0 | 11799945,6 |
| Республика Алтай | 6874117,7 | 6786614,8 |
| Республика Дагестан | 37978929,0 | 42081363,0 |
| Республика Ингушетия | 29447831,7 | 28266163,0 |
| Республика Крым | 12504698,1 | 46265445,8 |

| Субъекты Российской Федерации | Расходы на реализацию инвестиционного проекта | |
|----------------------------------|---|-------------------|
| | на начало 2017 г. | на начало 2018 г. |
| Республика Тыва | 6169761,9 | 3140671,5 |
| Чеченская Республика | 32106680,4 | 27477442,0 |
| г. Севастополь | 2891460,5 | 4390500,4 |

Таким образом, увеличение затрат по объектам незавершенного строительства в течение 2017 года отмечено в Республике Дагестан (на 11,3 % по сравнению с уровнем 2016 года), Республике Крым (в 3,7 раза) и г. Севастополе (в 1,5 раза).

Существенное снижение объемов затрат отмечено в Республике Тыва - в 2 раза и в Чеченской Республике - на 16,9 %. В Камчатском крае, Республике Алтай, Республике Ингушетия объемы незавершенного строительства в течение 2017 года не претерпели существенных изменений.

Следует отметить, что поскольку в большинстве субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, отсутствуют результаты инвентаризации объектов незавершенного строительства стоимостью более 10 млн. рублей, а также планы поэтапного снижения объемов и количества указанных объектов, оценить объем необходимых финансовых ресурсов на реализацию целевых функций по объектам незавершенного строительства не представляется возможным.

Кроме того, в Республике Крым проведение инвентаризации затрат незавершенного строительства носило формальный характер, в связи с чем полная и достоверная информация об объемах незавершенного строительства отсутствует (установлено в ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия в Республике Крым).

Также в связи с тем, что информация об объектах незавершенного строительства по формам 0503190 и 0503790 представляется, начиная с годовой отчетности 2017 года, не представляется возможным оценить динамику изменения их объема и количества за период 2015-2017 годов.

1.11. Анализ достаточности средств бюджетов высокодотационных субъектов на осуществление полномочий в соответствии с реестрами расходных обязательств и свода реестров муниципальных образований показал следующее.

Информация об объемах средств бюджетов высокодотационных субъектов на исполнение расходных обязательств и оценке стоимости полномочий, по данным реестров расходных обязательств (далее - РРО) на 1 июня 2017 года и на 1 июня 2018 года, представлены в приложении № 8 к отчету.

В РРО высокодотационных субъектов скорректированы как объем средств, направленных на обеспечение реализации отдельных полномо-

чий, так и показатели оценки стоимости расходных обязательств в отчетном и текущем годах.

Информация об оценке стоимости и исполнении расходных обязательств высокодотационными субъектами в 2017 году представлена в таблице:

(тыс. руб.)

| Субъекты Российской Федерации | Объем средств на исполнение расходных обязательств, по данным РРО на 01.06.2018 г. | Оценка стоимости расходных обязательств, по данным РРО на 01.06.2018 г. | Дефицит средств на исполнение расходных обязательств, по уточненным данным РРО на 01.06.2018 г. | Исполнение | Исполнено, % |
|-------------------------------|--|---|---|-------------|--------------|
| Камчатский край | 68833528,2 | 80216495,6 | 11382967,4 | 66087133,7 | 96,0 |
| Республика Алтай | 16930588,7 | 30772529,2 | 13841940,5 | 15249571,8 | 90,1 |
| Республика Дагестан | 97187000,2 | 109636823,2 | 12449823,0 | 95165088,8 | 97,9 |
| Республика Ингушетия | 24144990,8 | 23845169,5 | -299821,3 | 21892419,5 | 90,7 |
| Республика Крым | 158682423,7 | 158682423,8 | 0,0 | 149100565,6 | 94,0 |
| Республика Тыва | 24518904,2 | 24518904,2 | 0,0 | 22825852,3 | 92,8 |
| Чеченская Республика | 77310810,7 | 77310810,7 | 0,0 | 72984182,2 | 94,4 |
| г. Севастополь | 38176240,0 | 38176240,0 | 0,0 | 33515936,2 | 87,8 |

Сравнительный анализ данных об объемах средств, предусмотренных на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в 2017 году, с оценкой их стоимости, по уточненным данным РРО, на 1 июня 2018 года показывает, что в бюджетах трех дотационных регионов (Камчатский край, республики Алтай и Дагестан) дефицит средств на исполнение расходных обязательств сложился на общую сумму 37674,7 млн. рублей. Наибольший дефицит сложился в Республике Алтай (предусмотрено 55 % оценочного объема средств).

Информация об объемах средств на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в 2017 и 2018 годах представлена в таблице:

(тыс. руб.)

| Субъекты Российской Федерации | Объем средств на исполнение расходных обязательств в 2017 г., по данным РРО на 01.06.2018 г. | Объем средств на исполнение расходных обязательств в 2018 г., по данным РРО на 01.06.2018 г. | 2018 г. к 2017 г., % | Оценка стоимости расходных обязательств в 2018 г., по данным РРО на 01.06.2018 г. | Дефицит средств на исполнение расходных обязательств в 2018 г. |
|-------------------------------|--|--|----------------------|---|--|
| Камчатский край | 68833528,2 | 65471411,8 | 95,1 | 78163682,9 | 12692271,1 |

| Субъекты Российской Федерации | Объем средств на исполнение расходных обязательств в 2017 г., по данным РРО на 01.06.2018 г. | Объем средств на исполнение расходных обязательств в 2018 г., по данным РРО на 01.06.2018 г. | 2018 г. к 2017 г., % | Оценка стоимости расходных обязательств в 2018 г., по данным РРО на 01.06.2018 г. | Дефицит средств на исполнение расходных обязательств в 2018 г. |
|-------------------------------|--|--|----------------------|---|--|
| Республика Алтай | 16930588,7 | 17374196,9 | 102,6 | 33319870,8 | 15945673,9 |
| Республика Дагестан | 97187000,2 | 103842925,7 | 106,8 | 119588694,6 | 15745768,9 |
| Республика Ингушетия | 24144990,8 | 23374415,9 | 96,8 | 25028131,0 | 1653715,1 |
| Республика Крым | 158682423,7 | 172935483,1 | 109,0 | 172935483,1 | 0,0 |
| Республика Тыва | 24518904,2 | 27534863,2 | 112,3 | 27534863,2 | 0,0 |
| Чеченская Республика | 77310810,7 | 76854630,0 | 99,4 | 76854630,0 | 0,0 |
| г. Севастополь | 38176240,0 | 40291046,1 | 105,5 | 40291046,1 | 0,0 |

Таким образом, в пяти дотационных регионах объем средств на исполнение расходных обязательств увеличился. Так, в Республике Тыва объем средств на исполнение расходных обязательств возрос на 12,3 %, в Республике Крым - на 9 %, в Республике Дагестан - на 6,8 процента.

При этом в трех регионах произошло уменьшение планируемого объема средств (в Камчатском крае - на 4,9 %, в Республике Ингушетия - на 3,2 %, в Чеченской Республике - на 0,6 процента).

Сравнительный анализ объема средств на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации с оценкой их стоимости в 2018 году показывает, что нехватку средств испытывают бюджеты четырех регионов: Камчатского края (объем средств на исполнение расходных обязательств составил 83,8 % оценки их стоимости), Республики Алтай (52,1 %), Республики Дагестан (86,8 %), Республики Ингушетия (93,4 %). Общий объем дефицита средств составил 46037,4 млн. рублей, что на 75 % выше уровня 2017 года (по уточненным данным РРО).

Информация об объеме предусмотренных бюджетных ассигнований высокодотационных субъектов по отношению к оценочному объему средств в разрезе групп полномочий представлена в приложении № 9 к отчету.

Незначительный дефицит средств на исполнение расходных обязательств по полномочиям в сфере содержания органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в 2017 году сложился в бюджетах Республики Дагестан и Республики Ингушетия.

Расходные обязательства по полномочиям в сфере сельского хозяйства недофинансированы по сравнению с расчетным объемом средств на 400,3 млн. рублей в Республике Алтай. При этом в Республике Дагестан объем предусмотренных средств на исполнение указанных полномочий превышает оценочный объем на 1347,0 млн. рублей.

По результатам проведенного анализа, высокодотационные субъекты не испытывают нехватки средств на осуществление дорожной деятельности. При этом в бюджете Камчатского края предусмотрены средства на 794,1 млн. рублей меньше оценочного объема.

Объем средств, предусмотренный на организацию транспортного обслуживания, меньше по сравнению с оценкой в бюджетах Камчатского края и Республики Ингушетия на 31,6 млн. рублей и 24,3 млн. рублей, соответственно.

На осуществление полномочий в сфере образования недостаток средств по сравнению с оценочными объемами сложился в бюджетах Камчатского края - на 569,6 млн. рублей, Республики Алтай - на 138,7 млн. рублей, Республики Дагестан - на 953,2 млн. рублей, Республики Ингушетия - на 317,3 млн. рублей.

Нехватка средств на осуществление полномочий в сфере культуры сложилась в бюджете Республики Ингушетия на сумму 25,8 млн. рублей.

Значительная нехватка средств на исполнение расходных обязательств по осуществлению полномочий в сфере здравоохранения сложилась в бюджетах Камчатского края - на 538,9 млн. рублей, Республики Алтай - на 2067,2 млн. рублей, Республики Дагестан - на 7549,3 млн. рублей.

На исполнение полномочий по социальной поддержке населения значительный дефицит средств в бюджетах Камчатского края и Республики Дагестан - на 702,5 млн. рублей и 523,0 млн. рублей, соответственно, в бюджете Республики Алтай - на 26,8 млн. рублей.

При этом в бюджете Республики Крым объем средств в 2017 году на исполнение указанных полномочий превышает оценочный объем на 6278,0 млн. рублей, в бюджете Республики Тыва - на 21,4 млн. рублей.

По прочим полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отраженным в статье 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ), у четырех регионов сложилась нехватка средств по сравнению с оценочным объемом: в Камчатском крае - на сумму 324,9 млн. рублей, в Республике Алтай - на 106,4 млн. рублей, в Республике Дагестан - на 796,1 млн. рублей, в Республике Крым - на 93,3 млн. рублей. В то же время в РРО республик Ингушетия и Тыва объем предусмотренных средств превысил оценочный и на 139,3 млн. рублей и 391,9 млн. рублей, соответственно.

По исполнению полномочий, не включенных в пункт 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, наблюдается значительный разброс между регионами. Так, нехватка средств по сравнению с оценочным объемом сложилась в бюджетах Республики Алтай - на 3,5 млн. рублей, Республики Дагестан - на 67,4 млн. рублей, превышение по сравнению с оценкой сложилось в бюджетах Республики Ингушетия - на 5,0 млн. рублей, Республики Крым - на 3421,7 млн. рублей и Республики Тыва - на 1,4 млн. рублей.

Следует также отметить, что в бюджете Республики Алтай по всем группам установленных полномочий отсутствует превышение объема предусмотренных средств над оценочным объемом, при этом по 7 из 13 групп полномочий сложился дефицит предусмотренного объема средств.

У Чеченской Республики и г. Севастополя отсутствует дополнительная потребность в объемах средств на исполнение расходных обязательств по всем группам полномочий.

1.12. Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445 (далее - Госпрограмма № 36).

В отношении высокодотационных субъектов Госпрограммой № 36 предусмотрен целевой показатель (индикатор) 4 «Количество субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации». Плановое значение показателя в 2015-2020 годах - 8. Фактическое значение в 2015-2017 годах - 8. Таким образом, сокращение их количества до 2020 года не предусматривается.

Кроме того, подпрограммой 3 «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами» Госпрограм-

мы № 36 предусмотрены показатели 3.3 «Количество субъектов Российской Федерации, не выполнивших более 85 % целевых показателей, установленных соглашением о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов» (ожидаемый результат - отсутствие таких регионов) и 3.4 «Степень исполнения уведомлений органа государственного финансового контроля о применении бюджетных мер принуждения» (предусмотрено исполнение в полном объеме (100 %) на протяжении всего срока реализации госпрограммы), которые в отношении высокодотационных субъектов носят ограничительный характер, связанный с необходимостью заключения высокодотационными субъектами соглашений и мерами ответственности за их неисполнение.

Следует отметить, что указанный показатель 3.3 Госпрограммы № 36 нуждается в корректировке, поскольку подпункт 1 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса о подписании и выполнении соглашений с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации утратил силу с 1 января 2018 года в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2017 года № 172-ФЗ. Кроме того, уровень выполнения целевых показателей (15 %) является заниженным с учетом его достижения всеми высокодотационными субъектами в 2017 году.

В Госпрограмме № 36 какие-либо особенности для высокодотационных субъектов не установлены, не предполагается изменение как состава высокодотационных субъектов, так и уровня их дотационности, также не содержатся действенные меры в отношении высокодотационных субъектов, способствующих реальному повышению их налогового и бюджетного потенциалов. Кроме того, соответствующая отдельная подпрограмма, предусматривающая мероприятия, направленные на улучшение финансового состояния высокодотационных субъектов, отсутствует.

В заключении Счетной палаты Российской Федерации от 7 марта 2018 года № ЗСП-35/13-01 на проект постановления 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» отмечалось, что предусмотренные Госпрограммой № 36 меры в отношении высокодотационных субъектов Российской Федерации носят исключительно ограничительный характер, связанный

с необходимостью заключения данными регионами соглашений и с мерами ответственности за их неисполнение, отражение особенностей высокодотационных субъектов Российской Федерации не содержится, соответствующая подпрограмма, предусматривающая мероприятия, направленные на улучшение их финансового состояния, отсутствует. При этом применение мер ограничительного характера осуществляется при установлении формальных (необоснованных) целевых показателей (в частности, исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации 15 % целевых показателей, установленных соглашениями), при этом сокращение количества высокодотационных регионов к 2020 году не предусматривается.

Следует также отметить, что указанные замечания и предложения были отмечены в 2017 году в заключении Счетной палаты Российской Федерации от 13 марта 2017 года № ЗСП-37/13-01 на проект постановления 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» (изменения в Госпрограмму № 36 приняты 31 марта 2017 года).

В соответствии с годовыми отчетами о реализации Госпрограммы № 36 в 2016 и 2017 годах плановое значение указанного показателя достигнуто и составляет 0.

В составе высокодотационных субъектов три субъекта (Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чеченская Республика) входят в состав Северо-Кавказского федерального округа, по два - в состав Южного федерального округа (Республика Крым и г. Севастополь) и Сибирского федерального округа (Республика Алтай, Республика Тыва), один - в состав Дальневосточного федерального округа (Камчатский край).

Таким образом, шесть из восьми высокодотационных субъектов Российской Федерации находятся в составе приоритетных территорий, в отношении которых действуют государственные программы, содержащие разделы по их опережающему развитию.

При этом в отношении высокодотационных субъектов Северного Кавказа действует государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 309 (далее - госпрограмма Северного Кавказа), а также соответствующие подпрограммы социально-экономического развития субъектов

Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в составе госпрограммы Северного Кавказа.

Для всех подпрограмм высокодотационных субъектов Северного Кавказа («Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2016-2025 годы», «Социально-экономическое развитие Республики Дагестан на 2016-2025 годы», «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2016-2025 годы») установлены универсальные индикаторы:

- «Количество созданных рабочих мест в результате реализации мероприятий в рамках подпрограммы (нарастающим итогом)» (единиц);
- «Количество созданных высокопроизводительных рабочих мест в результате реализации мероприятий в рамках подпрограммы (нарастающим итогом)» (единиц);
- «Объем инвестиций (за исключением бюджетных инвестиций), направленных на реализацию инвестиционных проектов в рамках подпрограммы (нарастающим итогом)» (млн. рублей);
- «Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год по субъекту» (процентов).

При этом Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года не содержит показателей социально-экономического развития для каждого субъекта Российской Федерации.

Так, целевыми показателями социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на 2025 год являются: снижение безработицы до 5 % путем активного создания новых рабочих мест (более 400 тыс. рабочих мест); обеспечение высоких среднегодовых темпов роста экономики (8-10 %); диверсификация экономики (увеличение вклада агропромышленного комплекса, промышленности, туризма и строительства в экономику с 39 до 47 %); рост доходов населения (увеличение средней заработной платы до 23,8 тыс. рублей в год); повышение бюджетной обеспеченности (до 48 тыс. рублей на душу населения); снижение нагрузки на федеральный бюджет (снижение доли дотаций в доходах бюджетов с 66 % до 43 процентов).

Целевыми показателями, характеризующими улучшение качества жизни населения, являются: снижение смертности, в том числе материнской и младенческой; развитие кадрового потенциала; повышение удовлетворенности населения жилищными условиями, возможностями для досуга и самореализации, уровнем безопасности; создание благоприятной экологической обстановки. При этом целевые значения указанных показателей в документе отсутствуют.

В государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 308 (далее - госпрограмма Дальнего Востока) нет отдельной подпрограммы социально-экономического развития Камчатского края.

Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года для Камчатского края предусмотрены отдельно показатели социального и экономического развития до 2015 года.

В госпрограммах развития приоритетных территорий Северного Кавказа и Дальнего Востока наличие специальных разделов, касающихся особенностей высокодотационных субъектов, не предусмотрено.

Кроме того, действует федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года № 790.

Анализ государственных программ Российской Федерации, подпрограмм и федеральных целевых программ развития дотационных субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии взаимосвязки их целевых показателей и стратегических документов социально-экономического развития территорий, к которым относятся высокодотационные субъекты. Кроме того, социально-экономическое развитие высокодотационных субъектов регулируется различным составом программных документов (подпрограммы в составе госпрограммы, госпрограмма без деления на подпрограммы развития субъектов Российской Федерации, федеральная целевая программа). Отдельные меры по целевому снижению уровня дотационности в государственных программах Российской Федерации отсутствуют.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 831 были внесены изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, кроме пилотных, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 (далее - Порядок разработки госпрограмм), которыми был установлен новый инструмент регионального планирования в целях проведения объективной оценки и учета потребностей субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий.

Так, госпрограммы, входящие в Перечень государственных программ Российской Федерации, в том числе являющихся пилотными, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 года № 2620-р, должны включать в себя разделы по опережающему развитию приоритетных территорий, содержащие информацию о целях, задачах и мероприятиях, реализуемых на приоритетных территориях, а также целевые показатели (индикаторы), позволяющие оценить эффективность реализации госпрограмм (далее - спецразделы).

Проведенный анализ целевых показателей, предусмотренных спецразделами государственных программ Российской Федерации, включенных в указанный перечень, свидетельствует о неполном отражении проблематики развития соответствующих отраслей на приоритетной территории, только по отдельным показателям предусмотрено достижение среднероссийских значений, большинство показателей является малоинформативным для оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации. Так, из 185 показателей, вошедших в спецразделы на территории Северо-Кавказского федерального округа, только по 47 достигаются среднероссийские значения.

Анализ приведенного в спецразделах финансирования свидетельствует о недостаточном его объеме для решения задачи достижения показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий, до среднероссийского уровня.

2. Анализ состояния контроля, осуществляемого Минфином России, по соблюдению высокодотационными субъектами Российской Федерации требований и ограничений, установленных бюджетным законодательством, и выполнению условий соглашений

2.1. В соответствии с подпунктом 4 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса в отношении высокодотационных субъектов осуществляется проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или в порядке, установленном Минфином России⁴ и Федеральным казначейством.

В 2018 году в соответствии с подпунктом 4 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса и Планом контрольных мероприятий Федерального казна-

⁴ Порядок проведения ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Федеральным казначейством утвержден приказом Минфина России от 14 октября 2016 года № 185н.

чейства в финансово-бюджетной сфере на 2018 год Федеральным казначейством проведены проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации за 2017 год в республиках Алтай, Дагестан, Ингушетия и Тыва. По результатам проведенных мероприятий в Минфин России были направлены заключения.

В целях совершенствования межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации приказом Минфина России от 4 августа 2014 года № 247 создана постоянно действующая рабочая группа Министерства финансов Российской Федерации (далее - рабочая группа). В 2017 году проведены три заседания рабочей группы (в 2016 году - четыре), на которых вопросы, касающиеся непосредственно высокодотационных субъектов, не рассматривались.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 1 приказа Минфина России от 29 декабря 2014 года № 544 предусмотрено обеспечение Минфином России контроля за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий, предусмотренных соглашениями 2014 года. Указанный контроль осуществлялся Минфином России в форме мониторинга ежеквартальных отчетов о выполнении условий соглашений.

При этом следует отметить, что осуществление Минфином России контроля за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий, предусмотренных соглашениями 2017 года и соглашениями 2018 года, какими-либо правовыми актами не закреплено.

По результатам ежеквартального мониторинга и мониторинга по итогам 2017 года Минфином России были подготовлены письма в адрес высших исполнительных органов государственной власти или высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) высокодотационных субъектов с перечнем выявленных нарушений условий соглашений 2014 года и соглашений 2017 года, необходимостью представления информации о причинах их возникновения и принятых мерах по устранению выявленных нарушений.

Следует отметить, что рассмотрение на заседаниях рабочей группы результатов мониторинга, а также ежегодных проверок Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством годовых отчетов об исполнении бюджетов высокодотационных субъектов, проводимых в соответствии с подпунктом 4 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса, не осуществляется.

Кроме того, контроль за соблюдением органами государственной власти высокодотационных субъектов условий соглашений 2014 года осу-

ществляется в рамках подготовки Минфином России в соответствии с подпунктом 3 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Минфином России в рамках осуществления контроля за исполнением органами государственной власти высокодотационных субъектов условий, предусмотренных соглашениями 2017 года, рассматривались документы, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, в соответствии с пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506.

При этом следует отметить, что в отношении показателей экономического развития субъекта Российской Федерации, установленных Перечнем, утвержденным постановлением № 1506, в качестве мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, Минфином России мониторинг не осуществлялся⁵.

Минфин России по заключенным соглашениям 2018 года мониторинг исполнения высокодотационными субъектами обязательств осуществлял в соответствии с пунктом 5 постановления Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1701.

Оценка эффективности реализации плана мероприятий по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации (далее - план мероприятий), проведенная по итогам 2017 года Минфином России в соответствии с подпунктом «д» пункта 1 приказа Минфина России от 29 декабря 2014 года № 544 (докладная записка Министру финансов Российской Федерации от 28 апреля 2018 года № 06-03-12/ВН-19445), свидетельствует об отсутствии в 2017 году субъектов Российской Федерации, не выполнивших более 85 % целевых показателей плана мероприятий. Так, республики Дагестан и Ингушетия не выполнили 3 из 14 показателей плана мероприятий (или 21 %); республики Алтай и Тыва - 1 из 14 (или 7 %); г. Севастополь - 1 из 12 (или 8 %); Чеченская Республика, Республика Крым и Камчатский край выполнили все показатели.

⁵ Нарушения в части недостижения показателей экономического развития были выявлены Контрольно-счетной палатой города Севастополя в ходе анализа выполнения условий соглашений за 2017 год.

Следует отметить, что реализация плана мероприятий считается неудовлетворительной в случае невыполнения более 85 % его целевых показателей.

О результатах оценки эффективности реализации плана мероприятий за 2017 год высшие органы исполнительной власти высокодотационных субъектов были проинформированы в рамках направления в их адрес информации об исполнении условий соглашений 2018 года по итогам I квартала 2018 года.

2.2. Минфином России в связи с выявлением факта нарушения в 2017 году предельного объема государственного долга субъекта Российской Федерации было принято решение о приостановлении предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации бюджету Республики Алтай в сумме 95,3 млн. рублей (приказ Минфина России от 28 июля 2017 года № 564) и бюджету Республики Ингушетия в сумме 86,4 млн. рублей (приказ Минфина России от 31 июля 2017 года № 570).

Кроме того, в связи с выявлением факта нарушения Правительством Республики Ингушетия требований, предусмотренных пунктом 2.1.1 (соблюдение требований бюджетного законодательства Российской Федерации) соглашения 2014 года, бюджету Республики Ингушетия было приостановлено предоставление дотации в сумме 160,4 млн. рублей (приказ Минфина России от 31 июля 2017 года № 569).

После устранения указанных нарушений Минфином России были приняты решения о возобновлении перечисления дотаций республикам Алтай и Ингушетия.

Следует отметить, при допущенных нарушениях всеми высокодотационными субъектами бюджетного законодательства и (или) условий соглашений, установленных Минфином России по результатам мониторинга в 2017 году, решения о приостановлении предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности были приняты Минфином России только в отношении республик Алтай и Ингушетия.

2.3. Выполнение условий подписанных субъектом Российской Федерации с Минфином России соглашений является одним из индикаторов соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации при осуществлении бюджетного процесса, предусмотренных Порядком осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, утвержденным приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552 (далее - Порядок, утвержденный приказом № 552).

Следует отметить, что, начиная с 2017 года, мониторинг и оценка качества управления региональными финансами осуществляются в отношении Республики Крым и г. Севастополя (в соответствии с приказом Минфина России от 1 декабря 2014 года № 432).

Согласно представленной Федеральным казначейством информации в соответствии с пунктом 4 приказа Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552 в 2016-2017 годах факты несвоевременного представления бюджетной отчетности финансовыми органами высокодотационных субъектов отсутствовали. Также Федеральным казначейством в Минфин России представлялась информация о нарушениях требований бюджетного законодательства Российской Федерации, установленных по результатам проведения проверок годового отчета об исполнении бюджетов республик Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва за 2017 год.

В отчете Счетной палаты Республики Крым по результатам внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств от 16 мая 2018 года № 27-1/18 отражены факты представления недостоверной годовой бюджетной отчетности за 2017 год по Республике Крым в части отражения акций по строке баланса 212 (форма 0503130), а также показателей в Сведениях по дебиторской и кредиторской задолженности (форма 0503169).

В размещенной на официальном сайте Минфина России 31 августа 2018 года информации об установленных значениях индикаторов за 2017 год по индикатору 5.8 «Эффективность использования государственными унитарными предприятиями средств бюджета субъекта Российской Федерации» показано сомнительное значение показателя по Чеченской Республике (2066,5 %), Камчатскому краю (4294,33 %), по остальным высокодотационным субъектам значение показателя отсутствовало.

Анализ соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса за 2017 год, сформированный в соответствии с приложением № 2 к Порядку, утвержденному приказом № 552 (приложение № 10 к отчету), был размещен на официальном сайте Минфина России 15 июня 2018 года, согласно которому в 2017 году имели место нарушения требований Бюджетного кодекса Чеченской Республикой, Республикой Дагестан (по три нарушения), Республикой Тыва (два нарушения), Республикой Ингушетия, Камчатским краем, г. Севастополем (по одному нарушению).

Вместе с тем при наличии принятых Минфином России решений о приостановлении в 2017 году предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности республикам Алтай и Ингушетия в связи

с нарушениями, указанными высокодотационными субъектами, требований бюджетного законодательства в приложении № 2 к Порядку, утвержденному приказом № 552, Республика Алтай не была отмечена как нарушившая требования Бюджетного кодекса, Республика Ингушетия указана как допустившая одно нарушение при наличии двух.

По результатам оценки качества Минфином России составляется рейтинг субъектов Российской Федерации по качеству управления региональными финансами (далее - рейтинг) и размещается в соответствии с пунктом 10 Порядка, утвержденного приказом № 552, на официальном сайте Минфина России. За 2017 год рейтинг был размещен на официальном сайте Минфина России 31 августа 2018 года.

Так, по управлению региональными финансами за 2017 год практически все высокодотационные субъекты отнесены к регионам с надлежащим качеством управления региональными финансами (за исключением Республики Алтай - с высоким качеством, Республики Дагестан - с низким качеством). Несмотря на допущенные нарушения бюджетного законодательства, по данным рейтинга, по сравнению с 2016 годом у республик Алтай и Ингушетия улучшилось качество управления региональными финансами.

Также следует отметить, что в рейтинге при наличии трех фактов нарушений требований Бюджетного кодекса в 2017 году Чеченская Республика отнесена к субъектам Российской Федерации с надлежащим качеством управления региональными финансами.

Выводы

1. В 2017 году (как и в два предыдущих года) приказом Минфина России от 9 ноября 2016 года № 481 в перечень субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, входили восемь субъектов Российской Федерации.

2. Применение «модельного бюджета» при расчете дотаций негативно отразилось на размере дотаций для субъектов Российской Федерации, имеющих труднодоступные территории, а также территории с низкой плотностью населения.

Применяемый в настоящее время в соответствии с Методикой распределения дотаций коэффициент расселения населения по субъекту Российской Федерации не учитывает особенности субъектов Российской Федерации, связанные с наличием малочисленных населенных пунктов,

в которых необходимо создание соответствующей бюджетной сети в целях организации предоставления основных государственных и муниципальных услуг.

Дестимулирующая особенность Методики расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации состоит в том, что в результате роста доходов увеличивается налоговый потенциал, следовательно, бюджетная обеспеченность, в связи с чем сокращается объем дотаций.

3. Методика расчета дотаций не содержит показателей, отражающих динамику естественного прироста численности населения субъектов Российской Федерации. Расчет дотации на очередной финансовый год и на плановый период осуществляется на основании данных о численности населения за отчетный финансовый год (без учета прироста численности населения в течение текущего и очередного финансового года), в результате чего не обеспечивается полный учет объективных условий, влияющих на объемы расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в которых отмечается прирост численности населения.

4. В 2017 году действовали два вида соглашений, заключенных Минфином России и высокодотационными субъектами в соответствии со статьями 130 и 131 Бюджетного кодекса:

- о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации (заключены Минфином России и высокодотационными субъектами в 2014 году сроком на три года);

- о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации (заключены в 2017 году Минфином России и всеми субъектами Российской Федерации, в том числе и высокодотационными субъектами, сроком на один год).

При этом отдельные обязательства, предусмотренные соглашениями 2017 года, дублировали условия соглашений 2014 года.

5. Показатели социально-экономического развития, включенные в соглашения 2017 года в рамках обеспечения снижения уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличения налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Перечнем, утвержденным постановлением Правительства

Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506, не находятся в прямой зависимости от объема предоставляемых дотаций.

6. Порядок заключения соглашений 2014 года, требования к их содержанию, исполнению условий не были установлены.

Требования к соглашениям 2017 года, порядок и сроки подписания соглашений, а также меры ответственности за их нарушение и за невыполнение субъектами Российской Федерации обязательств, возникающих из соглашений, в соответствии с абзацем вторым пункта 10 статьи 131 Бюджетного кодекса были установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506.

7. Проведенный анализ выполнения в 2017 году высокодотационными субъектами бюджетного законодательства и условий соглашений, заключенных с Минфином России, показал, что, как и в предыдущие годы, всеми высокодотационными субъектами были допущены нарушения, что свидетельствует о сохраняющейся низкой исполнительской дисциплине со стороны высокодотационных субъектов, а также об отсутствии эффективного контроля со стороны Минфина России за исполнением условий соглашений.

8. Отсутствовала необходимость установления в соглашениях 2017 года (пункт 2.1.2) обязательств высокодотационных субъектов (за исключением Республики Крым и г. Севастополя) в части утверждения по согласованию с Минфином России планов по отмене с 1 января 2018 года установленных субъектом Российской Федерации расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и обеспечения вступления в силу законов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию указанного плана в связи с предусмотренным подпунктом 1 пункта 3 статьи 130 Бюджетного кодекса запретом на установление и исполнение указанных расходных обязательств.

9. На 2017 год нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации утверждены Правительством Российской Федерации несвоевременно (через четыре месяца после наступления финансового года и, соответственно, вступления в силу законов о бюджете субъектов Российской Федерации) и доведены Минфином России до сведения высокодотационных субъектов 19 мая 2017 года.

Кроме того, Минфином России в связи с разработкой проекта указанного постановления Правительства Российской Федерации после утверждения законов о бюджетах высокодотационных субъектов (28 декабря 2016 года) проинформированы субъекты Российской Федерации о сохранении на 2017 год значений нормативов на уровне 2016 года.

Необходимо отметить, что пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 года № 1006 установлено требование об осуществлении Минфином России расчета нормативов и доведения их значений до сведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при этом сроки для расчета нормативов и доведения их значений до сведения субъектов Российской Федерации не установлены.

10. Анализ отчетов об исполнении бюджетов высокодотационных субъектов Российской Федерации свидетельствует об увеличении в 2015-2017 годах показателей прогноза по доходам относительно первоначально утвержденных, при этом их исполнение в целом сложилось ниже 100 %, что свидетельствует о низком качестве планирования.

Вместе с тем в 2017 году темп роста доходов по сравнению с 2016 годом (115,3 %) превысил темп роста расходов (111 %) высокодотационных субъектов.

11. На 2017 год дефицит средств на исполнение расходных обязательств в трех высокодотационных субъектах (республики Алтай и Дагестан, Камчатский край), по данным реестра расходных обязательств, сложился на общую сумму 37674,7 млн. рублей.

Дефицит средств на 2018 год в четырех высокодотационных субъектах (республики Алтай, Дагестан и Ингушетия, Камчатский край) составил 46037,4 млн. рублей, что на 22,2 % выше уровня 2017 года.

12. В 2015-2017 годах около 75 % объема бюджетов высокодотационных субъектов по доходам приходилось на безвозмездные поступления, что свидетельствует об их сохраняющейся высокой зависимости от финансовой помощи из федерального бюджета.

Вместе с тем, несмотря на ежегодный рост объема безвозмездных поступлений, наметилась тенденция к сокращению их удельного веса в общем объеме поступлений в 2017 году на 0,7 процентного пункта по сравнению с 2016 годом (в 2016 году по сравнению с 2015 годом - на 2 процентных пункта).

Доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в 2017 году составила 62,3 %. При этом в течение трех

лет наблюдается тенденция к ее снижению без надлежащего обоснования: в 2017 году на 4,7 процентного пункта по сравнению с 2016 годом и на 2,6 процентного пункта в 2016 году по сравнению с 2015 годом. Вместе с тем наблюдается увеличение доли субсидий, имеющих целевой характер (с 18,2 % в 2015 году до 26,5 % в 2017 году).

13. В 2017 году государственный долг высокодотационных субъектов по сравнению с 2016 годом сократился в целом на 12,7 % практически во всех высокодотационных субъектах (за исключением Камчатского края).

В структуре государственного долга высокодотационных субъектов в 2017 году наибольший удельный вес приходился на бюджетные кредиты (81,9 %), который по сравнению с 2015 годом увеличился на 9,1 процентного пункта.

14. Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445, не содержит действенных мер в отношении высокодотационных субъектов, не способствует реальному повышению их налогового и бюджетного потенциалов. В указанной государственной программе особенности высокодотационных субъектов не учитываются, не предполагаются изменения как состава высокодотационных субъектов, так и уровня их дотационности.

Кроме того, определенный государственной программой показатель количества субъектов Российской Федерации, не выполнивших более 85 % целевых показателей, установленных соглашением о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов, нуждается в корректировке, поскольку подпункт 1 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса о подписании и выполнении соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации утратил силу с 1 января 2018 года в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2017 года № 172-ФЗ. Кроме того, установленный уровень выполнения целевых показателей (15 %) является заниженным с учетом его достижения всеми высокодотационными субъектами в 2017 году.

15. Анализ государственных программ Российской Федерации, подпрограмм и федеральных целевых программ развития дотационных субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии взаимосвязки их целевых показателей и стратегических документов социально-экономического развития территорий, к которым относятся высокодотационные субъекты. Кроме того, социально-экономическое развитие высокодотационных субъектов регулируется различным составом программных документов (подпрограммы в составе госпрограммы, госпрограмма без деления на подпрограммы развития субъектов Российской Федерации, федеральная целевая программа). Отдельные меры по целевому снижению уровня дотационности в государственных программах Российской Федерации отсутствуют.

16. В соответствии с Порядком разработки госпрограмм (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12 июля 2017 года № 831) в государственные программы Российской Федерации включены разделы по опережающему развитию приоритетных территорий, содержащие информацию о целях, задачах и мероприятиях, реализуемых на приоритетных территориях, а также целевые показатели (индикаторы), позволяющие оценить эффективность реализации госпрограмм (спецразделы).

Анализ целевых показателей, предусмотренных спецразделами, свидетельствует об отражении не в полной мере проблематики развития соответствующих отраслей на приоритетной территории, только по отдельным показателям предусмотрено достижение среднероссийских значений. Объем финансирования спецразделов недостаточен для достижения показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий, среднероссийского уровня.

17. В соответствии с подпунктом «г» пункта 1 приказа Минфина России от 29 декабря 2014 года № 544 Минфин России осуществляет контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий, предусмотренных соглашениями 2014 года. Указанный контроль осуществлялся в форме мониторинга ежеквартальных отчетов о выполнении условий соглашений.

При этом следует отметить, что осуществление Минфином России контроля за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий, предусмотренных соглашениями 2017 года и соглашениями 2018 года, правовым актом не закреплено.

В рамках осуществления контроля за исполнением органами государственной власти высокодотационных субъектов условий, предусмотрен-

ных соглашениями 2017 года, Минфином России рассматривались представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации документы, установленные пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506.

На заседаниях рабочей группы Министерства финансов Российской Федерации, созданной в целях совершенствования межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, рассмотрение результатов мониторинга, а также ежегодных проверок Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством годовых отчетов об исполнении бюджетов высокодотационных субъектов, проводимых в соответствии с подпунктом 4 пункта 4 статьи 130 Бюджетного кодекса, не осуществляется.

18. При наличии нарушений бюджетного законодательства и (или) условий соглашений всеми высокодотационными субъектами, установленных Минфином России по результатам мониторинга в 2017 году, решения о приостановлении предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности были приняты Минфином России только в отношении Республики Алтай (приказ Минфина России от 28 июля 2017 года № 564) и Республики Ингушетия (приказы Минфина России от 31 июля 2017 года № 569, от 31 июля 2017 года № 570).

19. Осуществляемая Минфином России оценка качества управления региональными финансами в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552 в качестве контроля за соблюдением высокодотационными субъектами бюджетного законодательства и условий заключенных соглашений не является достаточно объективной и всесторонней.

Так, в размещенной на официальном сайте Минфина России информации о соблюдении высокодотационными субъектами требований Бюджетного кодекса за 2017 год, сформированной в соответствии с приложением № 2 к Порядку осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, утвержденному приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552, Республика Алтай не была отмечена как нарушившая требования Бюджетного кодекса, Республика Ингушетия указана как допустившая одно нарушение при наличии двух.

Вместе с тем в 2017 году в связи с нарушением республиками Алтай и Ингушетия предельного объема государственного долга субъектов Российской Федерации, а также нарушением Правительством Республики Ингушетия требований, предусмотренных пунктом 2.1.1 соглашения 2014 го-

да в части соблюдения требований бюджетного законодательства, Минфином России были приняты решения о приостановлении предоставления указанным субъектам Российской Федерации дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Однако, по данным рейтинга субъектов Российской Федерации по качеству управления региональными финансами, составленного Минфином России, по сравнению с 2016 годом у республик Алтай и Ингушетия улучшилось качество управления региональными финансами: Республика Алтай отнесена к субъектам Российской Федерации с высоким качеством управления региональными финансами, Республика Ингушетия - с надлежащим качеством.

Кроме того, в рейтинге за 2017 год при наличии трех фактов нарушений требований Бюджетного кодекса Чеченская Республика отнесена к субъектам Российской Федерации с надлежащим качеством управления региональными финансами.

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.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК