



№ 4 (269) 2020

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Дотационность регионов

Представляя номер

Светлана Орлова



Светлана Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Дорогие друзья!

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются регионам на протяжении значительного периода времени, при этом до 2017 года их предоставление не было ничем обусловлено. Соглашения о предоставлении дотаций ранее заключались Минфином России только с высокодотационными регионами. При этом проверки Счетной палаты показали, что значительное количество регионов не исполняли обязательства, предусмотренные соглашениями.

Актуальность текущего мероприятия Счетной палаты заключается в необходимости оценить результативность механизмов, реализуемых на федеральном и региональном уровнях, в рамках исполнения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. Кроме того, вопрос предоставления дотаций на выравнивание стоит на особом контроле в Государственной Думе и Совете Федерации, так как он касается подавляющего большинства регионов.

С 2017 года действует норма о заключении соглашений с регионами – получателями дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предусматривающих меры, направленные на бюджетную консолидацию и снижение уровня дотационности. При этом в настоящее время в бюджетном законодательстве отсутствует определение понятий «бюджетная консолидация» и «дотационность».

В 2017 году получателями дотаций являлись 72 региона, объем дотаций на выравнивание составил 614,5 млрд рублей;

в 2018 году – 73 региона, объем дотаций составил 644,5 млрд рублей;

в 2019 году – 72 региона, объем дотаций составил 675,3 млрд рублей.

Анализ Счетной палаты показал, что зависимость между исполнением обязательств, предусмотренных соглашениями, и уровнем дотационности регионов отсутствует. Например, в 2018 году уровень дотационности снизился в восьми регионах. При этом Липецкая область не исполняла обязательства в 2017 и 2018 годах, пять субъектов допустили неисполнение обязательств в одном из двух периодов и только два субъекта (Краснодарский край и Республика Алтай) исполняли обязательства.

В соответствии с постановлениями Правительства за невыполнение обязательств предусмотрены меры ответственности как для субъекта (в виде сокращения дотации), так и для должностных лиц. Решение о привлечении должностных лиц

к дисциплинарной ответственности принимают сами регионы. Делают они это в основном формально. Так, из 27 регионов, которым Минфин направил информационные письма о необходимости применения мер ответственности, сделали это только 9 субъектов.

В настоящее время отсутствуют нормативные акты, регулирующие порядок размещения информации, связанной с реализацией соглашений, в открытом доступе в сети Интернет. При этом размещение указанной информации могло бы способствовать обеспечению открытости бюджетного процесса, вовлечению в него институтов гражданского общества, а также повышению уровня открытости данных.

Что касается темы качества управления региональными финансами, то мы попробовали увязать вопросы качества управления региональными финансами и качества управления муниципальными финансами, оценку которых проводят регионы.

Результаты свидетельствуют, что меры, направленные на стимулирование регионов лучше распоряжаться своими бюджетами, недостаточны. На протяжении девяти лет (с 2010 по 2018 год) перечень регионов с низкой оценкой качества управления региональными финансами остается стабильным. По результатам анализа мы предложили Правительству рассмотреть вопросы:

- о размещении информации, связанной с реализацией соглашений, в открытом доступе в сети Интернет;
- о целесообразности заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- о подготовке изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающих понятия «бюджетная консолидация» и «дотационность».

В рамках проекта Счетной палаты «Бюджетный федерализм» мы продолжим работу по выработке мер, направленных на укрепление финансовой самостоятельности субъектов и сокращение дефицита их финансовых возможностей. Наша цель – обеспечить поэтапное принятие руководством страны решений, направленных на повышение качества управления финансовой помощью на федеральном и региональном уровнях.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция	43
Экспертное мнение	46
Тематические проверки Счетной палаты	62
Международная практика	68
Выступления	83
Исследования по теме	87
Публикации в СМИ	100
Новости Счетной палаты	106



Светлана Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 11 февраля 2020 года

Отчет

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

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Оценить результативность мер, направленных на:

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

Итоги проверки

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

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

Выводы

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



• 30 %

Нет информации. Соответствующая оценка в регионе не проводится

• 8 %

Мероприятия не оказывают влияния на социально-экономическое развитие региона

• 62 %

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

Рекомендации Счетной палаты

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

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

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

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

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

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

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить результативность мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета

субъекта Российской Федерации, принимаемых субъектами Российской Федерации в рамках выполнения соглашений, с учетом анализа достаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий субъектов Российской Федерации.

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

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

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

5. Исследуемый период

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

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 4 февраля по 13 декабря 2019 года.

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

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

По 40 регионам Минфином России отмечены нарушения отдельных обязательств.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

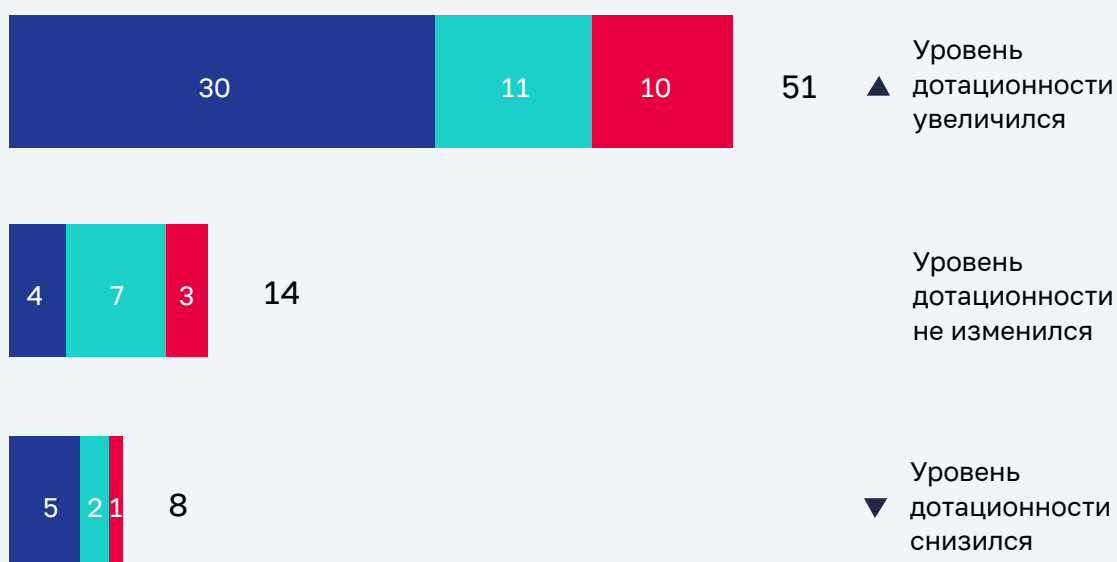
(71,43 %), снизился у одного субъекта (7,14 %) и остался без изменений у трех субъектов (21,43 %).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(тыс. руб.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

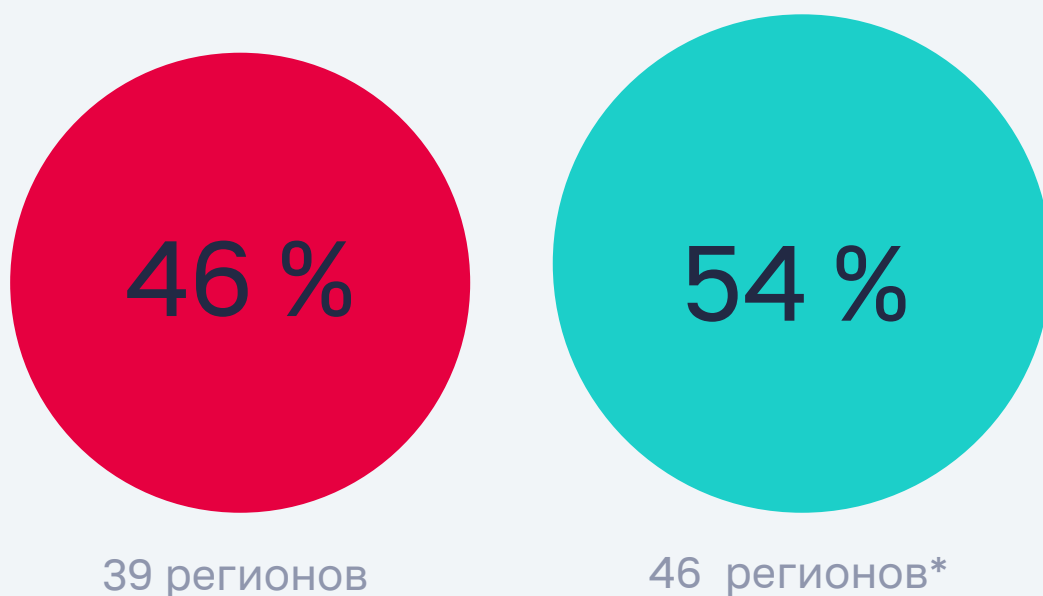
32. Постановление правительства Калужской области от 30 августа 2016 г. № 462, приказ минфина Калужской области от 28 декабря 2016 г. № 195 (ВЦП со сроками реализации в 2017–2019 годах, первоначальная редакция ВЦП утверждена приказом минфина Калужской области от 28 сентября 2011 г. № 155).

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

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

Оценка регионов по качеству управления госфинансами в 2010–2018 годах

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



* Республика Крым и город Севастополь, начиная с 2016 года

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



• 30 %

Нет информации. Соответствующая оценка в регионе не проводится

• 8 %

Мероприятия не оказывают влияния на социально-экономическое развитие региона

• 62 %

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

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

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

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

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

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

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

47. Информацию представили 62 субъекта.

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

8. ВЫВОДЫ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Возможность использования при расчете значения показателя «сопоставимости условий» при отсутствии методических подходов для их расчета может создавать предпосылки для непрозрачности и необъективности его значений.
- Исполнение обязательств, предусмотренных соглашением, должно оказывать влияние на изменение уровня дотационности субъектов Российской Федерации, вместе с тем в краткосрочном периоде (в 2017–2018 годах) данная зависимость не прослеживается.

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

- Меры, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями по предоставлению дотаций, носят отчасти формальный характер.
- Агрегированная информация о заключенных соглашениях субъектов и отчетах об их реализации, а также итоговые данные после подведения итогов в открытом доступе сети Интернет (в том числе на едином портале бюджетной системы Российской Федерации) не размещаются.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Предложения (рекомендации) Счетной палаты

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

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

Официальная
ПОЗИЦИЯ

Леонид Горнин



Леонид Горнин
Первый заместитель Министра финансов
Российской Федерации

Проведенное Счетной палатой экспертно-аналитическое мероприятие выявило актуальные сферы для работы Минфина России над результативностью мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъектов Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, которые Минфин России готов прорабатывать совместно со Счетной палатой в дальнейшем.

Хотелось бы отметить, что понятия «бюджетная консолидация» (как процесс сокращения бюджетного дефицита, т. е. проведение консолидации как за счет увеличения доходов, так и за счет сокращения расходов), «дотационность» (как доли дотации в объеме доходов бюджетов) не являются новыми в бюджетном законодательстве и используются во многих нормативных правовых актах федерального уровня, в том числе в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной год и на плановый период и других.

Также статьей 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплены ограничения на исполнение расходных обязательств в зависимости от доли дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Таким образом, указанная норма позволяет однозначно определить подходы к расчету доли дотаций (дотационности регионов) и дополнительного регулирования со стороны Минфина России не требует.

Обязательства, устанавливаемые соглашениями с дотационными регионами, направлены на наращивание налогового потенциала, мобилизацию налоговых и неналоговых доходов (обеспечение роста налоговых и неналоговых доходов в сопоставимых условиях в целях обеспечения установления регионами реалистичных показателей в связи с изменениями налогового и бюджетного законодательства), отмену неэффективных налоговых льгот (проведение оценки эффективности, реализация мероприятий плана по отмене неэффективных льгот), сокращение просроченной кредиторской задолженности, своевременное обеспечение расходов социально значимого характера (казначейское сопровождение первоочередных расходов) и в целом обеспечение сбалансированных бюджетов.

С 2019 года обязательство регионов по достижению экономических показателей исключено во избежание дублирования показателей, устанавливаемых в рамках реализации национальных проектов.

Можно отметить влияние реализуемых мер на уровень дотационности регионов. Так, количество высокодотационных регионов с 2017 года сократилось с 8 до 6, количество регионов с расчетной бюджетной обеспеченностью (РБО) > 1 увеличилось с 13 до 17. При этом показатель доли дотаций в общем объеме собственных доходов консолидированных бюджетов регионов, установленный государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП-36), имеет тренд к снижению.

Меры ответственности за невыполнение субъектами Российской Федерации установленных соглашениями обязательств направлены на стимулирование регионов формировать реалистичные параметры региональных бюджетов по доходам. Одновременно размер сокращения дотации на выравнивание (1 % от объема дотации) не увеличивает риски несбалансированности региональных бюджетов, в том числе дисциплинарные меры ответственности направлены на улучшение качества финансового планирования и регионального управления, что, в свою очередь, может оказать влияние на снижение дотационности.

С 2015 года предоставляется дотация на стимулирование социально-экономического роста, а также гранты по итогам конкурса муниципальных образований «Лучшая муниципальная практика».

При этом с 2019 года порядок и критерии поощрения установлены Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и не могут быть включены в ГП-36 иначе как путем признания данного Указа утратившим силу.

Мониторинг качества управления региональными финансами является механизмом нематериального стимулирования регионов к повышению качества управления с целью оценки деятельности в основном финансового органа субъекта Российской Федерации по управлению финансами в рамках действующего бюджетного законодательства. Результаты оценки качества, а также рекомендации по проведенной оценке публичны и являются мотивирующим фактором.

Минфином России направляются рекомендации по повышению качества управления для всех регионов, обзоры лучших практик управления финансами на региональном уровне, а также публично размещаются все показатели указанной оценки. Мероприятия, направленные на повышение качества управления финансами, прямого влияния на социально-экономическое развитие регионов не оказывают, вместе с тем реализация мер, предусмотренных соглашениями о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов регионов, позволяет повысить уровень экономического развития регионов.



Экспертное мнение



Анатолий Артамонов

Член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и финансовым рынкам

В настоящее время проблемы снижения уровня дотационности регионов, наращивания их собственных доходных источников и, как результат, повышения их самодостаточности становятся все более злободневными.

Новые задачи, поставленные Президентом Российской Федерации В.В.Путиным в Послании Федеральному Собранию и реализованные в Федеральном законе «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», требуют от каждого региона максимальной мобилизации усилий и ресурсов, в том числе с учетом обеспечения высокого качества управления региональными финансами.

Поэтому проведенное Счетной палатой мероприятие по оценке результатов уже принятых мер для достижения этих целей имеет очень важное значение.

На мой взгляд, надо не только ежегодно осуществлять на постоянной основе работу по оценке и анализу тех мер, которые реализуются в области межбюджетных отношений, но и вырабатывать по ее результатам системные предложения по их совершенствованию.

Считаю, что особое внимание следует уделять развитию мер стимулирующего характера, чтобы регионы, достигающие конкретных экономических результатов, не теряли поддержку федерального центра, а могли бы рассчитывать на так называемый «бонус», закрепляемый за ними как минимум на пару лет.

Поддержка из федерального центра должна мотивировать регионы к развитию, а не порождать иждивенческие настроения, поэтому инструменты такой поддержки должны быть различны, причем не только с финансовой точки зрения, но и в части комплексной разработки «дорожных карт», методических рекомендаций, которые, хочу это подчеркнуть, должны вырабатываться индивидуально с учетом особенностей конкретного субъекта Российской Федерации в целях создания предпосылок для существенного изменения ситуации в его социально-экономическом положении.

Рассчитываю на дальнейшую плодотворную совместную работу со Счетной палатой Российской Федерации.



Владимир Климанов

Доктор экономических наук,
директор Центра региональной политики РАНХиГС,
директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», член Общественного совета при Минфине России, член Экспертно-консультативного совета при Председателе Счетной палаты Российской Федерации

Дотации являются важным и неотъемлемым инструментом государственной политики – одновременно и бюджетной, и региональной, обеспечивающим устойчивое исполнение региональными бюджетами своих обязательств. Удельный вес дотаций в структуре доходов регионального бюджета, или уровень (степень) дотационности региона, определяет то, насколько высока или низка его финансовая самостоятельность. Поэтому факт получения или неполучения субъектом Российской Федерации дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета определяет отнесение его к регионам-донорам или реципиентам. Статьей 130 Бюджетного кодекса РФ субъекты Федерации условно разделены на четыре группы в зависимости от доли дотаций в доходах бюджета, в том числе с выделением условной группы высокодотационных регионов, когда эта доля превышает 40 %.

Последние годы федеральным правительством предпринимались активные меры по повышению финансовой самостоятельности субъектов Федерации. Однако, несмотря на это, запланированное и утвержденное в качестве целевого показателя государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» увеличение числа регионов, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, последние пять лет не достигается.

Дотации, в отличие от субсидий и субвенций, являются нецелевыми трансфертами. На вопрос: «Что лучше – дотация или субсидия?» – можно получить разные ответы, но в целом признается, что именно дотации предоставляют больше возможностей органам государственной власти субъектов Федерации осуществлять эффективное и ответственное управление региональными финансами. Субсидии же, как и другие целевые межбюджетные трансферты, хотя и точнее направляются на решение задач, стоящих перед регионами, «сковывают» их органы власти, не позволяя в полной мере использовать индивидуальные выгоды конкретных территорий. В этой связи увеличение объема дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов, направляемых в субъекты Федерации из федерального бюджета, традиционно рассматривается как позитивная тенденция. Однако и здесь отчетность не демонстрирует значимого результата: эта доля из года в год повышается, но крайне незначительно.

«Нерабочими» оказались и многие положения соглашений, заключаемых Минфином России с субъектами Федерации – получателями дотаций, прежде всего с высокодотационными регионами. Прописанные требования нередко остаются лишь зафиксированными на бумаге, а не внедренными в практику управления государственными финансами. В то же время необходимость пересмотра мер, принимаемых в целях снижения уровня дотационности субъектов Российской Федерации и увеличения налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, остается актуальной задачей.

Все это очень четко, по-аудиторски скрупулезно и в то же время понятно для читателя отражено в представленном отчете Счетной палаты. Конкретные числовые параметры, отсылки к нормативным правовым актам дополняются точными выводами и рекомендациями. Важен выход на конкретные предложения, которые касаются общих и частных вопросов предоставления регионам дотаций из федерального бюджета: целесообразности заключения многочисленных соглашений, неотраженности в бюджетном законодательстве ряда терминов (например, той же дотационности), обязательности публичного представления информации о предоставлении дотаций в доступной и понятной в том числе и экспертам форме.



Наталья Зубаревич

Профессор географического факультета МГУ

В отчете Счетной палаты рассмотрена только часть проблем межбюджетных отношений центра и регионов России. Он посвящен анализу самого большого по денежному объему вида трансфертов – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Отметим, что это наиболее транспарентный вид трансфертов, выделяемых субъектам Федерации. Детальный анализ, проведенный Счетной палатой, выявил немало недостатков, указанных в тексте и выводах отчета, подготовлены рекомендации по улучшению системы распределения данного вида трансфертов. Без сомнения, отчет важен для органов государственного управления.

Экспертная позиция позволяет усилить ряд сделанных выводов или сформулировать их как вопросы для дальнейшего обсуждения.

- Избыточность регулирования выделения дотаций на выравнивание путем заключения соглашений с регионами. В отчете показано, что эти соглашения во многом формальны, чрезмерно регламентированы, содержат множество индикаторов, слабо регулируемых региональными властями, а избыточный ежеквартальный график отчетности не позволяет использовать показатели Росстата (часть из них публикуется позже). Кроме того, отсутствует действенный механизм наказания за невыполнение соглашений, при этом их выполнение или невыполнение практически не влияет на выделение дотации на выравнивание в последующие годы. Размещение на едином портале бюджетной системы Российской Федерации сведений о заключенных соглашениях и итогах их реализации, скорее всего, подтвердит все вышеперечисленные дефекты. Если инструмент работает плохо, может быть, стоит от него отказаться? Добавим к этому форс-мажорную ситуацию 2020 года, которая полностью обесценивает все заключенные соглашения.
- Проблемы оценки (мониторинга) деятельности региональных властей. В отчете детально рассмотрены основные недостатки таких измерений: ежегодные колебания системы оценки и набора индикаторов, дезориентирующие власти регионов; неадекватность единого набора индикаторов для всех регионов; несовпадение результатов оценок, проводимых Минфином и Минэкономразвития, при частичном использовании общих индикаторов. Все это снижает доверие к осуществляемым оценкам, поэтому их результаты почти не используются при принятии управленческих решений. Возникает вопрос: если проводить объективные измерения сложно (это общепризнанная проблема для регионов), может быть, имеет смысл ограничиться небольшим числом базовых индикаторов (возможно, для двух-трех групп регионов с разным уровнем развития и бюджетной обеспеченности) и на их основе принимать более адекватные решения?

- Проблемы реализации задачи сглаживания неравенства регионов. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности направлены на сокращение различий между регионами, но, как справедливо отмечается в отчете, в лучшем случае удается стабилизировать разрыв 10 самых обеспеченных и 10 самых малообеспеченных субъектов РФ. Если же считать по трем-четырем лидерам и аутсайдерам, то разрыв увеличивается из-за опережающего роста доходов бюджета Москвы с середины 2010-х годов. Это следствие сверхконцентрации в столице социально-экономических и институциональных преимуществ, которые формируют очень высокую и быстро растущую бюджетную обеспеченность. Вряд ли возможно с помощью дотации на выравнивание сократить отставание слаборазвитых регионов от столицы и ведущих нефтегазодобывающих территорий. Цитирую и поддерживаю очень важный вывод отчета Счетной палаты: «Для существенного изменения ситуации в социально-экономическом положении региона одного только высококачественного управления региональными финансами недостаточно».
- Необходимость увеличения доли дотации на выравнивание в общем объеме трансфертов регионам из федерального бюджета до 40 %, поскольку это наиболее прозрачный вид трансфертов из имеющихся в России. Этот вывод есть в отчете, необходимость его реализации очевидна для экспертов. Пока же происходит обратный процесс: в 2019 году доля дотации на выравнивание сократилась до 27,5 % по сравнению с 31,5 % в 2018 году, а доля наименее прозрачных «иных межбюджетных трансфертов» выросла до 23 % (а их объем вырос в 2019 году в 1,7 раза). Отчасти это следствие выделения дополнительных трансфертов регионам на реализацию нацпроектов, но эффективность использования наименее прозрачного механизма вызывает сомнения и требует дополнительной оценки.

Уверена, что экспертное сообщество поддержит отчет Счетной палаты, направленный на улучшение российской системы межбюджетных отношений – рост ее прозрачности, снижение сверхзарегулированности, отказ от неэффективных форм контроля над регионами.



Наталья Трунова

Вице-президент Фонда «Центр стратегических разработок», руководитель направления «Пространственное развитие»

Счетной палатой Российской Федерации проведено экспертно-аналитическое мероприятие по оценке результативности мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Все выводы, сделанные в отчете, абсолютно справедливы, а те предложения, которые обозначены по результатам мероприятия, крайне значимы для улучшения ситуации с управлением региональными финансами. Но, безусловно, нужно разбираться с причинами сложившегося положения дел и устранять более глубинные причины.

В отчете Счетной палаты совершенно справедливо отмечена излишняя зарегулированность процесса реализации соглашений между Министерством финансов и субъектами Федерации: ежеквартальная отчетность, необходимость согласования незначительных изменений в региональных бюджетах и т. д. Но в целом отношения между Федерацией и регионами выстраиваются таким образом, зачастую именно федеральная политика существенно влияет на увеличение расходной части бюджетов РФ.

Так, майские указы 2012 года стимулировали многие субъекты РФ, и без того имеющие невысокий уровень социально-экономического развития, «порезать» программы экономического развития, которые способствовали бы реализации инвестиционных проектов. В рамках ряда национальных проектов, запущенных в реализацию в 2018 году, учитывается доля софинансирования лишь в части строительства объектов, а их содержание потом полностью ложится на плечи субъектов РФ (при полном отсутствии маневренности расходования средств, а иногда и реальной потребности регионов). При этом устанавливаются заведомо недостижимые показатели по некоторым национальным проектам (что показали результаты экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты по нацпроектам «Жилье и городская среда», «Демография» и др.). Формирование общих целей с участием регионов, с учетом оценки ресурсов и возможностей, необходимо как принцип внедрять в систему государственного управления. В рамках подготовки стратегии социально-экономического развития в 2018 году командой ЦСР был сформирован один из принципов, без реализации которого невозможно эффективное взаимодействие между федеральными и региональными органами власти: каждый федеральный нормативный акт, касающийся предметов совместного ведения, должен оцениваться с точки зрения риска увеличения нагрузки (финансовой, административной и т. д.) на региональные органы власти.

Другим примером влияния федеральной политики на финансовую ситуацию в регионах являются переданные полномочия, объем передаваемых субвенций по которым явно недостаточен. Существует система согласований и контроля со стороны федеральных органов власти, не позволяющая реализовывать самостоятельную политику в отношении тех сфер деятельности, по которым переданы полномочия. Ярким примером являются полномочия по объектам культурного наследия. В связи с этим необходимо провести оценку эффективности системы распределения полномочий не только с точки зрения их исполнения в регионах, но и с позиции распределения ответственности: сейчас сложилась ситуация, когда за переданные полномочия отвечают субъекты Федерации при существенном недостатке финансирования и действующей системе согласований со стороны федеральных органов власти. В тех субъектах РФ, где региональные органы власти доказали свою эффективность, имеет смысл в экспериментальном режиме полностью передать исполнение полномочий без согласований с федеральными органами власти.

При этом попытки федеральных органов власти влиять на доходную часть бюджетов субъектов РФ за счет развития экономики регионов (или отдельных секторов) и повышения инвестиционного потенциала территории также не отличаются эффективностью. Например, в геостратегических макрорегионах, таких как Северный Кавказ, Дальний Восток, действуют специальные федеральные организационные структуры, которые реализуют описанные выше задачи. Но, как следует из отчета по контрольному мероприятию «Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года», с момента создания ОАО «КСК» получило из федерального бюджета 31,4 млрд рублей. Из них 8,5 млрд рублей пошли на содержание самого Общества, свыше 20 млрд рублей – на приобретение и строительство инфраструктуры ОЭЗ. При этом механизм финансирования Обществом строительства объектов инфраструктуры непрозрачен. Проверка показала, что на протяжении последних трех лет организация несет убытки. Только в 2018 году они составили 1,3 млрд рублей. При этом ни по инвестициям, ни количеству рабочих мест показатели эффективности не были достигнуты. Соответственно, доходная часть бюджетов регионов пока тоже не ощутила изменений под влиянием развития туристического сектора. В связи с этим стоит системно рассмотреть принимаемые на федеральном уровне меры по экономическому развитию регионов (в том числе с непосредственным федеральным участием или через институты развития), оценить эффективность реализованных мероприятий, взаимодополняемость или конкурентность мер, принимаемых разными ведомствами, а также подход к источникам экономического роста (в отчете справедливо отмечено, что мероприятия, направленные на развитие агломераций, отсутствуют).



Татьяна Полиди
Исполнительный директор Фонда
«Институт экономики города»

Тема качества управления региональными и муниципальными финансами является крайне актуальной для России как государства с федеративным устройством и высокой внутренней дифференциацией между регионами и муниципалитетами по уровню социально-экономического развития.

Снижение «остроты» разрывов между регионами в их социально-экономическом развитии для обеспечения минимально приемлемого уровня социальной поддержки граждан, безусловно, является одной из задач бюджетно-налоговой политики страны в целом.

В отчете рассмотрен такой важный аспект качества управления региональными и муниципальными финансами, как уровень дотационности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2017–2019 годах количество дотационных регионов сохранялось стабильным: 72–73 из 85 регионов получали дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, однако, как отмечено в отчете, в большинстве случаев условия, установленные Минфином России при заключении соответствующих соглашений с регионами, не выполнялись, а самое главное – выполнение таких условий не повлияло на снижение уровня дотационности бюджетов (равно как и их невыполнение). То есть механизм распределения дотаций не справляется со своей качественной задачей таргетирования уровня дотационности бюджетов регионов.

С одной стороны, такое положение может объясняться дефектом механизма предоставления дотаций (неэффективными условиями и стимулами для регионов), с другой – исходными искажениями в распределении доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, которые не могут быть исправлены в рамках какого-либо перераспределительного механизма.

При несомненной значимости первого фактора второй играет гораздо более серьезную роль в сложившейся ситуации.

По данным, представленным в отчете, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов достиг в 2019 году 675 млрд рублей (31,5 % от общего объема межбюджетных трансфертов, получаемых регионами).

В связи с этим прежде всего необходимо ответить на вопрос, позволяет ли проводимая политика бюджетного выравнивания достичь поставленной цели.

По оценке Фонда «Институт экономики города», полученной в рамках исследования, выполненного по заказу Центра стратегических разработок в 2017 году¹, коэффициент вариации уровня бюджетной обеспеченности между регионами составил 118 % (то есть в среднем бюджетная обеспеченность регионов отклоняется от среднего значения более чем в 2 раза в большую или в меньшую сторону). Об эффективности бюджетного выравнивания, на мой взгляд, возможно говорить, если вариация показателя составляет не более 50 %.

Помимо того, условия соглашений между Минфином России и субъектами Федерации о предоставлении дотаций нуждаются в совершенствовании и дифференциации².

В первую очередь требуется найти баланс между строгостью условий предоставления дотаций и необходимой управленческой свободой, обеспечивающей гибкие решения регионов по реализации тех или иных мероприятий (проектов), направленных на улучшение социально-экономической ситуации и состояния региональных и муниципальных финансов. Затем следует перейти от фиксации «действий, которые необходимо предпринять региону» к фиксации «результатов, которые необходимо достичь».

При этом такие условия должны быть дифференцированы в отношении различных территорий, учитывать различия не только между регионами, но и между территориями внутри регионов.

Например, особым потенциалом экономического роста обладают крупнейшие городские агломерации (с населением более 300 тыс. человек), вклад которых в ВВП, по оценке Фонда «Институт экономики города»³, составляет всего 46,3 % при аналогичном вкладе в численность населения; то есть в среднем они не демонстрируют опережающего экономического развития, несмотря на концентрацию именно на их территории образовательного, культурного, научного потенциала страны⁴. С учетом этого можно ввести дифференцированный подход к предоставлению федеральной поддержки регионам, используя такой потенциал агломераций:

-
1. Исследование Фонда «Институт экономики города» «Финансовое обоснование новой модели развития городов Российской Федерации в части расширения и дифференциации полномочий городов и управления городскими агломерациями».
 2. Как справедливо отмечено в отчете, «анализ свидетельствует об избыточности условий (обязательств), связанных с организационными и процессуальными вопросами (направление на заключение (согласование) в Минфин России проектов нормативных правовых или распорядительных документов субъектов, законов о бюджете субъектов), с предоставлением ежеквартальных отчетов в сжатые сроки... с подготовкой (актуализацией) регионами многочисленных программ и планов, направленных в целом на повышение качества управления региональными финансами».
 3. Крупнейшие российские агломерации в глобальной экономике. Фонд «Институт экономики города», 2020 г. Доступно по ссылке: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf
 4. Лишь в Московской и Санкт-Петербургской агломерациях валовой городской продукт на душу населения превышает среднее значение ВВП на душу населения по стране в целом, что говорит о наличии агломерационных эффектов

- предоставить городским агломерациям (как объединениям муниципальных образований) прямой федеральный целевой трансферт в целях стимулирования реализации потенциала экономического роста и повышения качества жизни, увеличения собственного налогового потенциала на территориях крупных городских агломераций за счет активизации использования агломерационного эффекта (повышения связанности территории, рынков труда, товаров, услуг, их территориальной доступности, а также мобильности населения). Трансферт предоставляется на поддержку реализации проектов по развитию межмуниципальной инфраструктуры, в наибольшей степени влияющих на активизацию использования агломерационного эффекта;
- одновременно расширить источники собственной налоговой базы муниципальных образований, входящих в такие городские агломерации, например за счет передачи налога на имущество организаций с регионального на местный уровень (наиболее весомого налога из трех налогов на недвижимость, сборы которого напрямую зависят от активности реализации муниципальных обязательств по развитию городской инфраструктуры): на уровень консолидированного бюджета субъекта это влияния не окажет, но создаст новые стимулы для развития наиболее перспективных территорий, что затем обеспечит и большие ресурсы региона для выравнивания бюджетной обеспеченности на уровне других территорий;
- перераспределить в пользу другой части городов и сельской местности дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, другие трансферты в результате активизации ресурсов экономического развития и усиления собственной налоговой базы в городах, имеющих такие возможности.

В рамках сложившейся системы межбюджетных отношений стимулы для экономического развития городских агломераций носят скорее обратный характер – развитие налоговой базы на их территории не приводит к росту собственных доходов местных бюджетов (набор источников таких доходов сведен к минимуму).

Так, в городах-миллионниках – центрах городских агломераций с населением более 1 млн человек – выравнивание привело к абсолютно противоположному результату: их бюджетная обеспеченность оказалась ниже, чем во всех других городских округах (в среднем, по данным за 2016 год, 22 тыс. рублей в год на душу населения против 26 тыс. рублей на душу населения в других городских округах). То есть в результате перераспределения доходов от богатых городов к бедным бюджетная обеспеченность богатых городов оказалась ниже всех других. При этом только 52 % доходов бюджетов таких крупнейших городов являются собственными доходами, а 48 % – трансфертами от вышестоящих уровней бюджетной системы.

В то же время мы видим, что даже такие самые экономически сильные и крупные города не могут получать полноценные бюджетные доходы от экономики своей территории и, соответственно, осуществлять необходимые расходы.

По оценке Фонда «Институт экономики города», проведенной в рамках упомянутого выше исследования, в 2016 году объем финансирования основных расходных обязательств регионов и, преимущественно, муниципалитетов⁵ в сфере городской инфраструктуры составил во всех городских округах страны 568 млрд рублей за счет всех уровней бюджетной системы при минимальной необходимой потребности в 1,6 трлн рублей в год (если ставится задача снижения износа инфраструктуры хотя бы к 2030 году). При этом только 43 % таких расходов осуществлено за счет местных бюджетов городских округов. То есть текущий общий дефицит расходов в сфере городской инфраструктуры составляет 64 %, а учитывая, что основная часть таких расходных обязательств относится к муниципальному уровню, еще больше.

Качество управления государственными и муниципальными финансами зависит от стимулов соответствующих публичных образований к максимальному использованию экономической ренты, создаваемой территорией (городом, регионом). Целью межбюджетных дотаций на выравнивание является перераспределение бюджетных доходов между относительно бедными и относительно богатыми территориями. Однако такое перераспределение не призвано решать системные проблемы устройства бюджетной системы – разрыва между объемом доходов и объемом расходных обязательств на каждом уровне такой системы. Сегодня наблюдается серьезный дисбаланс в бюджетной системе, при котором доходы концентрируются на верхнем уровне, а расходы – на нижнем. В результате роль межбюджетных трансфертов приобретает необоснованную значимость: главным стимулом регионов и муниципалитетов становится «техническая» конкуренция за федеральные ресурсы вместо конкуренции за налоговую базу (развитие инновационной и конкурентоспособной в глобальном контексте экономики на своей территории).

5. Строительство, реконструкция, модернизация коммунальной инфраструктуры (вода и тепло), транспортной и социальной инфраструктуры (школы, детские сады); капитальный ремонт многоквартирных домов, реновация жилищного фонда; обеспечение жильем очередников и других отдельных категорий граждан различными способами (не только предоставление социального жилья).



Михаил Комин

Директор по исследованиям ЦПУР,
отв. секретарь Экспертно-консультативного совета
при Председателе Счетной палаты



Виктория Полторацкая

политолог, PhD candidate CEU
(Центрально-Европейский Университет)

Мнение опубликовано [на сайте РБК](#)

Ответственность вместо прав: привела ли пандемия к федерализации России

В борьбе с пандемией главам российских регионов предстоит выбирать из двух зол – закрывать предприятия, обрушивая бизнес и доходы населения, или не закрывать, рискуя разрастанием заболевания и собственной карьерой.

Второе обращение российского президента к населению в связи с пандемией коронавирусной инфекции, по сути, сводилось к двум тезисам: продлению нерабочего периода до конца апреля и делегированию последующих решений о противостоянии пандемии на региональный уровень. Указ, выпущенный по итогам обращения, достраивает систему управления страной во время пандемии: все рамочные решения теперь принимаются оперативным штабом правительства и самим правительством, днем ранее получившим право вводить режимы повышенной готовности и ЧС, а более частные решения – о закрытии производств, учреждений, введении ограничений на передвижение и других карантинных мер – возлагаются на глав субъектов Федерации, причем в любых возможных вариациях и границах внутри своего региона.

С одной стороны, возможность ввести режим ЧС на региональном уровне позволит более гибко и эффективно реагировать на пандемию, с другой – на фоне крайне скромных и постоянно сужающихся полномочий глав регионов Указ тут же был считан как признак серьезной федерализации. Но это не так. Речь идет о продолжении используемой еще

с начала нулевых политики федерального центра, когда регионам спускают все больше административных полномочий без предоставления на это ресурсов или даже при уменьшении доступной им ресурсной базы. Иными словами – децентрализация без федерализации.

Бюджетный рычаг

Федерализм подразумевает сочетание трех уровней децентрализации – административной (передача полномочий), бюджетной (передача ресурсов) и политической (передача ответственности через институт выборов). Делегирование только полномочий и ответственности без ресурсов будет означать, что число обязательных к исполнению задач у региона растёт, а средств на это не прибавляется. В такой ситуации регион будет находиться в сильнейшей зависимости от федерального центра: если тот не даст денег на реализацию переданных функций – ответственность за провал ляжет на плечи руководства субъекта.

Сочетание административной децентрализации с бюджетной централизацией в России наблюдается давно. Точкой отсчета можно считать период 2002–2004 годов, когда были приняты федеральные законы № 95, № 120 и № 122, установившие принципы организации органов власти субъектов и изменившие Бюджетный и Налоговый кодексы. Появилась единая фискальная система отношений между центром и регионами. Часть налогов была передана на уровень центра (доходы от акцизов на табачные изделия, увеличена федеральная доля НДС), за ним закреплялась большая часть налоговой базы (НДС, часть налога на прибыль), а администрирование социальной сферы передавалось региональным властям. В результате субъекты стали сильнее зависеть от непрозрачной части федеральной финансовой поддержки.

Все последующие изменения исходили из этой же логики. Один из последних примеров – Чемпионат мира по футболу. Центр принял провести ЧМ в конкретных регионах, обязав их построить соответствующую инфраструктуру, что стоило около 13 % совокупного регионального бюджета, а по завершении чемпионата – возложил затраты на содержание новых стадионов на региональные бюджеты.

Повторение этой же политики мы видим и в решении о пандемии: регионы смогут устанавливать режимы работы организаций, а также режимы доступа населения к «соответствующим территориям» внутри субъекта, но главы регионов несут и личную ответственность за то, как регион справится с пандемией, не получая никаких дополнительных ресурсов от центра. В обращении Президента, как и в предыдущем пакете мер, не содержится никаких мер помощи именно региональным бюджетам. Более того, при сокращении потребительского спроса на фоне пандемии доходная база региональных бюджетов будет сжиматься. Потому что это большая часть налога на прибыль (17 из 20 %), платежи, связанные с арендой государственного и муниципального имущества, – они идут в региональный бюджет, а ЕНВД уплачивается в муниципальные бюджеты. Объем всех этих поступлений от МСП снижается

под действием пандемии и нерабочих дней, во время которых предприятия должны платить зарплаты сотрудникам.

Фактически у губернаторов сейчас два «плохих выбора»: закрывать предприятия, снижая свою налоговую базу и уровень доходов населения (при разорении бизнеса), или не закрывать и оставлять риски развития пандемии в условиях износа медицинской инфраструктуры и отсутствующей помощи от федерального центра.

Ловушка для губернаторов

Вторая характеристика реальной федерализации – то, с какого уровня поступил запрос на перераспределение полномочий и ответственности. Согласно исследованию американского политолога Тулии Фалетти, у разных уровней власти предпочтения относительно последовательности децентрализации всегда противоположные. Так, федеральный центр всегда хочет в первую очередь передать на уровень субъектов административные полномочия, затем бюджетные и в последнюю очередь политические. Региональные предпочтения выглядят ровно наоборот: сначала политические, затем бюджетные и в последнюю очередь – административные. В случае, когда запрос на административную децентрализацию исходит от федерального центра, а все остальные полномочия сохраняются прежними – общая централизация системы только растет.

В текущей ситуации президентский указ с административной децентрализацией явно доминировал над инициативами регионов. Да, Сергей Собянин и Рамзан Кадыров, каждый по-своему, опережали федеральный центр в реакции на угрозу, но Москва и Чечня – субъекты особого рода. И Собянин, и Кадыров стремятся взять на себя дополнительную ответственность, рассчитывая получить в итоге дополнительные политические очки. Большинство же губернаторов оказываются в ловушке: если они успешно справятся с эпидемией на своей территории – в выигрыше окажется Президент, который вовремя сумел передать инициативу на нижний уровень, если же не справятся – ответственность за провал центр сможет возложить на губернаторов и инициировать их отставки.

Раздел ответственности

В итоге у решения о делегировании регионам прав и ответственности за решение ситуации с пандемией есть три основных последствия.

Во-первых, регионы получили дополнительную, не обеспеченную ресурсами, нагрузку. Степень централизации и зависимость от центра в такой ситуации только возросла. Никакой угрозы делегирование полномочий в регионы самому центру не несет. Более того, деятельность губернаторов по противодействию пандемии будет теперь контролироваться полпредами Президента в федеральных округах.

Во-вторых, в условиях отсутствия помощи из федерального центра успешность регионов в противостоянии пандемии во многом будет зависеть от их текущего

экономического положения и состояния медицинской и социальной инфраструктуры. Более богатые и управленчески сильные регионы смогут воспользоваться правом устанавливать режимы работы и доступа, исходя из стратегии изоляции групп с наибольшим риском при относительно мягких условиях карантина для большинства других. Более слабые выйдут из кризиса еще более слабыми: количество медцентров с необходимым оборудованием у них меньше, ресурсов помощи бизнесу меньше, а значит, стратегия ориентации на более жесткий карантин у них остается едва ли не единственной. А чем жестче карантин – тем жестче будут экономические и социальные последствия для региона: падение спроса, закрытие бизнеса, снижение доходов населения.

Единственное появившееся преимущество в борьбе с пандемией у регионов любого типа – это возможность отрезать очаг инфекции (город, его часть, конкретный муниципалитет или территорию) от остальной части субъекта, введя там жесткий карантин и блокпосты. Вероятно, это будет эффективной мерой для нераспространения инфекции, но вопрос этичности такого решения для судьбы жителей «отрезанной» территории будет весьма непростым.

В-третьих, в сформированной на время пандемии системе управления страной фигура Президента оказывается выведенной из контура непосредственного принятия решений, а значит, и прямой политической ответственности за любой исход. За постоянное и общее руководство отвечает группа на уровне Госсовета, возглавляемая Сергеем Собяниным, а также правительственный оперштаб. При этом последний также разрабатывает ключевые меры поддержки населения и бизнеса, которые могут быть усилены или развиты на уровне субъектов. Основную ответственность за происходящее на земле при этом несут губернаторы. У главы государства остаются функция мониторинга ситуации, в том числе через институт полпредов, и принятие возможных кадровых решений после завершения пандемии.

Тематические
проверки
Счетной палаты



Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)

Всего в 2018 году на реализацию госпрограмм на территории СКФО было направлено 323,6 млрд рублей – на 23,3 % больше, чем было в 2017 году. Около 77 % этих расходов составляют средства федерального бюджета, основной объем которых (169,4 млрд рублей) – дотации субъектам Северного Кавказа. Все бюджеты социально ориентированные: свыше 50 % составляют расходы на образование и социальную политику.

«Несмотря на значительную поддержку из федерального бюджета, кардинальных изменений в структуре доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО не происходит. Необходимо расширять налоговый потенциал, привлекать инвестиции, повышать качество управления региональными финансами», – подчеркнула Светлана Орлова.



Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года»
(с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)

Размер дотаций закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАО) ежегодно снижается. С 2016 года финансовая помощь из федерального бюджета сократилась на 11,5 %. «Закрытый» статус ограничивает хозяйственную и предпринимательскую деятельность на этих территориях. Поэтому дотации – важная составляющая их бюджета: они покрывают потерянный доход, а также дополнительные расходы, связанные с особым режимом.

Для расчета необходимой суммы могут утверждаться поправочные коэффициенты, учитывающие особенности формирования доходов и расходных обязательств отдельных ЗАО, а также их фактическую потребность на исполнение полномочий. Однако при расчете размера дотаций такие коэффициенты не применялись.

«С 2017 года в составе общего годового объема дотаций на ЗАО 10 % составляют дотации на развитие и поддержку социальной и инженерной инфраструктуры. Следует отметить, что данная дотация предоставляется с целью компенсации дополнительных расходов бюджетов ЗАО, связанных с режимом безопасного функционирования», – заявил на заседании Коллегии Счетной палаты аудитор Юрий Росляк.



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)

Показатели социально-экономического развития, предусмотренные соглашениями, заключенными высокодотационными регионами и Минфином России в 2017 году в целях снижения уровня дотационности и увеличения налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта, не зависят напрямую от объема предоставляемых дотаций. Объем безвозмездных поступлений из федерального бюджета в 2015–2017 годах стабильно составлял около 75 %, что свидетельствует о сохранении высокой зависимости этих субъектов от финансовой помощи из федерального бюджета. В 2017 году доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов 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.



Проверка соблюдения требований законодательства Российской Федерации при осуществлении бюджетного процесса, целевого и результативного использования межбюджетных трансфертов (выборочно), а также эффективности мер, направленных на сокращение объемов незавершенного строительства в Новгородской области, в 2016–2017 годах

За 2017 год финансовый результат от мер, установленных соглашением о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, составил 521,7 млн рублей. При этом правительством области не в полном объеме выполнены обязательства, предусмотренные соглашением, в том числе в части обеспечения роста налоговых и неналоговых доходов на 5,7 % к уровню исполнения 2016 года в сопоставимых условиях. В 2017 году доходы областного бюджета увеличились по сравнению с 2016 годом на 1,7 млрд рублей, или на 6,1 %, налоговые и неналоговые доходы снизились на 1,3 млрд рублей, или на 5,9 %.

Помимо аудита расходования федерального бюджета Счетная палата регулярно проводит комплексный анализ хода исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Данный анализ состоит из оценки ряда блоков, например:

- макроэкономические условия исполнения федерального бюджета;
- доходы/расходы федерального бюджета;
- межбюджетные трансферты бюджетам субъектов;
- исполнение расходов главными распорядителями средств федерального бюджета;
- источники финансирования дефицита федерального бюджета;
- анализ хода исполнения консолидированных бюджетов субъектов;
- анализ хода исполнения бюджета Пенсионного фонда и Фонда социального страхования.



Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года

Как показал анализ, в полном объеме исполнены лишь межбюджетные трансферты бюджетам внебюджетных фондов. На низком уровне (менее 90 %) исполнены следующие группы видов расходов: расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами – 77,5 %; закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд – 87,5 %; межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации – 89,2 %; иные бюджетные ассигнования – 83,9 %.



Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года

На низком уровне исполнены расходы по межбюджетным трансфертам восемью главными распорядителями (менее 90 %). При этом наибольший объем межбюджетных трансфертов по-прежнему перечисляется регионам в IV квартале – 38,1 % общего объема трансфертов, в том числе в декабре – 22,5 %, что создало риски их неисполнения в полном объеме.



Оперативная информация о ходе исполнения федерального бюджета, консолидированных бюджетов и бюджетов внебюджетных фондов за январь – декабрь 2017 года

Межбюджетные трансферты бюджетам регионов за 2017 год исполнены в сумме 1,69 трлн рублей, или 101,2 % предусмотренного объема межбюджетных трансфертов и 95,3 % показателя сводной росписи с изменениями. При этом отмечается неравномерность перечисления регионам субсидий: в IV квартале 2017 года перечислено 42 % общего объема субсидий, из них в декабре 2017 года – 23,9 %.

В 2017 году по 17 из 26 главных распорядителей бюджетных средств исполнение по предоставлению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации составило менее 95 % показателя сводной росписи с изменениями, из них по 8 субсидиям – менее 70 %.

Международная практика

Зарубежный опыт государственного аудита в сфере межбюджетных трансфертов

Задача перераспределения средств между бюджетами центрального, регионального и местного уровней вследствие территориальной дифференциации социально-экономических факторов и необходимости сокращения неравенства в уровне бюджетной обеспеченности административно-территориальных образований находит в международной практике различные решения.

Наиболее широко подобная политика бюджетного выравнивания распространена в государствах федеративного типа, где перераспределение средств происходит по принципу «центр – регион» (Канада), «регион – регион» (Германия) или имеет смешанную структуру (Швейцария).

Также нередко делается акцент на бюджетном выравнивании не регионов, а муниципалитетов в тех случаях, когда это обусловлено более высоким уровнем их административной независимости и экономической активности и, как следствие, существенной разницей в налоговых поступлениях (Швеция).

При этом в ряде государств, где система бюджетного выравнивания не применяется в явном виде, разница в уровне бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов может частично нивелироваться за счет межбюджетных трансфертов на реализацию конкретных программ центрального правительства (США, Австралия).

Представленный далее обзор практики зарубежных высших органов аудита (ВОА) на примере США, Австралии, Австрии, Швейцарии и Швеции демонстрирует, что к основным задачам ВОА в данном контексте следует отнести определение правомерности расчета доли доходов регионального или местного бюджета, подлежащей перераспределению, подтверждение достижения целевых показателей бюджетного выравнивания, а также оценку эффективности реализации грантов и выработку рекомендаций по эффективному управлению трансфертами из центрального бюджета.

Соединенные Штаты Америки

Соединенные Штаты Америки – государство с федеративной формой территориального устройства, состоящее из 50 штатов и федерального округа Колумбия.

Налоговые поступления в федеральный бюджет США составляют около 90 % от общей суммы доходов. Наибольшую доходную статью бюджетов штатов и местных органов власти формируют налоговые отчисления (личный подоходный налог, налог

с продаж, акцизный налог, налог на имущество, налог на прибыль и другие виды налогов). В 2018 году они составили 1,8 трлн долларов США, или 69 % от всех доходов штатов и местных органов власти.

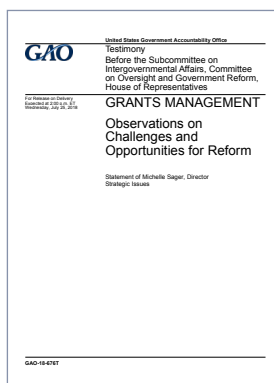
США относятся к типу государств, где система бюджетного выравнивания состоит исключительно из целевых трансфертов. Федеральные целевые гранты в системе доходов штатов и местных органов власти занимают второе место после налогов. С 1998 по 2018 год их доля увеличилась с 288 млрд долларов США (или 17 % от общих доходов) до 569 млрд долларов США (или 22 % от общих доходов) соответственно.

За обозначенный период федеральные гранты на здравоохранение увеличились в сравнении с остальными категориями грантов. На данном направлении наблюдался рост с 53 % в 1998 году до 70 % в 2018 году. Стремительное увеличение количества грантов на здравоохранение произошло после 2010 года, когда был принят Акт о защите пациентов и доступной медицине и федеральная медицинская помощь стала доступна штатам, решившим расширить свои программы для людей с низким уровнем доходов. Наибольшему сокращению подверглись гранты в области гарантированного дохода – с 26 % в 1998 году до 17 % в 2018 году¹.

Государственное контрольное управление США в своей работе стремится уделять особое внимание федеральной политике в области грантов. Подтверждение этому – значительное количество отчетов, ежегодно публикуемых ВОА США по данной тематике, с указанием рекомендаций по эффективному управлению целевыми трансфертами из федерального бюджета.

Отчет Государственного контрольного управления США, 2018

Управление грантами. Вызовы и возможности реформирования



В 2017 финансовом году федеральные расходы на гранты для штатов и местных органов власти составили более 674 млрд долларов США, что эквивалентно 3,5 % ВВП за отчетный год. По результатам предшествующей работы на данном направлении был выявлен рост количества и разнообразия грантов.

Данное исследование основывалось на предшествующих отчетах ВОА США в сфере федеральных грантов за период с 2005 по 2018 год. Ставилась цель определить долгосрочные

1. Государственное контрольное управление США. Ключевые тренды и вопросы о финансовой составляющей центральных и региональных органов власти. – <https://www.gao.gov/assets/710/705438.pdf>.

вызовы в сфере управления федеральными грантами, а также выявить возможности для осуществления предлагаемых инициатив на данном направлении.

В ходе исследования Государственное контрольное управление США выявило следующие вызовы.

Оптимизация. Требования по управлению грантами дублируют друг друга, являются слишком обременительными и противоречивыми. В результате получатели грантов вынуждены направлять дополнительные ресурсы для того, чтобы им соответствовать. ВОА США ранее отчитывался об инициативах, направленных на оптимизацию требований и преодоление трудностей, которые возникают у получателей грантов в процессе их реализации.

Прозрачность. Акт о цифровой отчетности и прозрачности (2014 г.) предписывает Административно-бюджетному управлению США, Министерству финансов США и другим федеральным ведомствам расширить объем данных о федеральных расходах, в том числе о грантах. ВОА США отчитывался об определенных успехах в вопросах стандартизации и расширения объема данных, однако при этом им были обнаружены несоответствия в вопросах полноты и качества предоставляемой информации.

Сотрудничество и консультирование. Сотрудничество, особенно в вопросах обмена информацией, представляется важным фактором для эффективного управления грантами. В ходе изучения межведомственных инициатив по вопросам управления грантами ВОА США был сделан вывод о том, что недостаточный уровень коммуникации с получателями грантов может приводить к неэффективной реализации и неправильной расстановке приоритетов.

Дублирование. В целях сокращения издержек и повышения эффективности при реализации программ агентствам следует проверять цели назначения грантов и не допускать их дублирования. Такая проверка должна проводиться до момента выдачи грантов.

Внутренние механизмы контроля и наблюдения. По итогам проверки ВОА США выявил недостатки в вопросах отчетности и контроля за реализацией грантов. Например, агентствам было указано на необходимость завершать работу по грантам в рамках зафиксированных сроков их реализации. Агентства должны удостовериться, что получатели грантов выполнили все финансовые требования и предоставили финансовые отчеты, а также определить возможности для перенаправления или возвращения неиспользованных средств.

Предложенные инициативы, направленные на реформирование системы управления грантами, представляют возможность по улучшению эффективности, результативности и прозрачности федеральных грантов. Государственное контрольное управление США сформулировало ряд ключевых предложений для эффективной реализации комплексных инициатив:

- определение целей и отслеживание процесса реализации;
- определение и закрепление руководящих и ответственных позиций;
- выработка эффективной стратегии коммуникаций.

Учитывая число и разнообразие грантов и их получателей, ВОА США отметил важность координации любых инициатив в этой области с другими реформами государственного масштаба. Усилия могут быть действенными, если они дополняют друг друга, а не реализуются независимо, потенциально дублируются или преследуют разные цели.

Австрийская Республика

Австрийская Республика – государство с федеративной формой территориального устройства. В Австрии существует двухуровневая система государственной власти на местах: 9 провинций и 2098 муниципалитетов.

Доходная часть бюджета местных органов власти строится на основе:

- фиксированной доли федеральных налогов;
- региональных и муниципальных налогов;
- различных сборов и платежей.

Австрийская Республика входит в число государств, которым удалось почти полностью устранить региональные различия в вопросах бюджетной обеспеченности (наряду с Австралией и Германией). В стране была создана система выравнивания бюджетов регионов и муниципальных образований посредством дифференциации поступлений от налогов. Процессы выравнивания бюджетов провинций основываются на численности населения и налоговых поступлениях за отчетный период. Для муниципальных образований выравнивание происходит за счет разных налоговых источников и с использованием различных методик.

ВОА Австрийской Республики – Счетный суд – имеет опыт проведения аудитов федеральных грантов, предоставляемых провинциям и муниципалитетам. Подход и методы Счетного суда при проведении аудита федеральных грантов не отличаются от тех, которые используются при аудите соответствия и аудите эффективности. Министерство финансов Австрийской Республики исполнило большую часть рекомендаций Счетного суда, что привело к упрощению административных процедур и улучшению управления грантами на федеральном уровне.

Отчет Счетного суда Австрийской Республики, 2019

Движение финансовых средств между провинциями (федеральными землями) и муниципалитетами на примере Ансфельдена в Верхней Австрии и Фельдкирхена в Каринтии



Наиболее значимым источником финансирования для муниципалитетов являются средства центрального правительства, распределяемые через провинции. Средства поступают в виде доли муниципалитета от общих федеральных налогов, а также в качестве целевых грантов, финансовых ассигнований и через механизмы покрытия или перераспределения издержек. В 2017 году провинции Каринтия и Верхняя Австрия получили 659,2 млн евро и 1666,89 млн евро соответственно для распределения между местными муниципалитетами. 13 % от этих средств были представлены в виде целевых грантов.

Провинции обладали значительной степенью гибкости в вопросах распределения бюджетных средств различным муниципалитетам.

В рамках проверки Счетного суда особое внимание было также уделено средствам, поступившим из муниципалитетов в провинции. В случае с проверяемыми муниципалитетами наибольший объем средств поступил от них в форме провинциального сбора и муниципальных взносов на социальное обеспечение и покрытие дефицита больниц. В 2017 году платежи такого рода составили две трети средств, поступивших из Фельдкирхена, и более 85 % средств, поступивших из Ансфельдена.

По итогам аудита в Фельдкирхене и Каринтии, а также Ансфельдене и Верхней Австрии были установлены многообразие и сложность системы движения средств между провинциями и муниципалитетами в целях финансирования государственных нужд. Например, в Верхней Австрии (за исключением городов Линц, Вельс и Штайр) выполнение обязательств по социальному обеспечению было поручено ассоциациям в соответствии с установленным законом. Этот дополнительный организационный уровень сделал систему распределения еще более сложной.

В обоих рассматриваемых случаях объем поступлений в бюджеты провинций от муниципалитетов превышал объем учтенных средств, направленных из бюджетов провинций муниципалитетам. По результатам аудита выяснилось, что в обеих провинциях не было установлено общей цели распределения средств. Подсчеты сборов муниципалитетов и целевых грантов проводились, в основном, отдельно друг от друга, что привело к накоплению эффекта перераспределения. В результате муниципалитеты, находившиеся в более слабом финансовом положении, опередили муниципалитеты, которые изначально обладали большими финансовыми ресурсами.

Несмотря на то, что Акт о финансовом выравнивании Австрийской Республики предписывает распределение целевых грантов только между муниципалитетами и муниципальными ассоциациями, провинция Каринтия направила из своего бюджета субсидии двум церковным организациям на сумму 702,2 тыс. евро в 2016 году и 820,2 тыс. евро в 2017 году. Частная компания муниципалитета Фельдкирхен получила 30 тыс. евро из средств целевого гранта.

Провинции и муниципалитеты обязаны прилагать к финансовой отчетности документы о трансфертах между подконтрольными государственными образованиями. Провинция Каринтия не выполнила данное требование и не представила полную информацию о финансовых операциях с муниципалитетами. Несмотря на то, что отчет провинции Верхняя Австрия в целом соответствовал требованиям законодательства, его финансовое приложение также было неполным в части данных о финансовых операциях между провинцией и муниципалитетами.

Австралия

Австралия – государство с федеративной формой территориального устройства, в состав которого входят 6 штатов и 10 территорий.

Австралию традиционно причисляют к странам с лучшей практикой бюджетного выравнивания. В стране используется система горизонтального бюджетного выравнивания. Для достижения национальных целей широко применяется политика предоставления грантов.

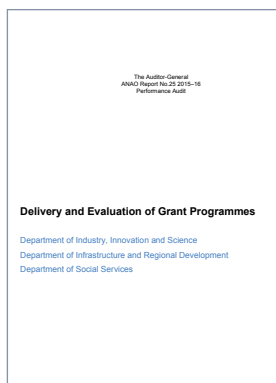
Правительство Австралии выдает гранты широкому кругу стейкхолдеров в целях повышения уровня социального обеспечения, расширения возможностей для бизнеса, поддержки исследований и инноваций, а также оказания помощи в чрезвычайных ситуациях. Выдача грантов регулируется «Правилами и принципами предоставления грантов» (2017 г.), а также актами Комиссии по грантам.

На протяжении последних лет Национальное контрольно-ревизионное управление Австралии в своей деятельности уделяло особое внимание аудиту эффективности предоставления грантов. К ключевым вопросам, которые поднимались в ходе проверок, относились:

- оценка соответствия решений о выделении финансирования нормам законодательства;
- низкое качество оценки работы;
- низкое качество консультационных услуг, которые предоставлялись лицам, принимавшим решения.

Отчет Национального контрольно-ревизионного управления Австралии, 2015–2016

Осуществление и оценка программ в области предоставления грантов



Целью данной проверки была оценка результативности:

- управления проектами, которые спонсируются в рамках трех программ выделения грантов:
 - программы информирования по вопросам энергоэффективности Министерства промышленности, инноваций и науки;
 - программы, реализуемой Фондом поддержки предоставления жилья Министерства социального обеспечения;
 - программы «Удобные для жизни города» Министерства инфраструктуры и регионального развития²;
- процесса разработки и применения оценочных стратегий по каждой из этих программ.

По результатам проведенного аудита ВОА Австралии выявил наличие всеобъемлющей рамочной основы в виде соглашений по грантам у каждого проверяемого министерства. Однако общим для всех недостатком при реализации данных соглашений стали задержки в представлении промежуточных результатов, а также других отчетов от получателей грантов. В некоторых случаях необходимые отчеты так и не были представлены.

Характерной особенностью всех трех программ можно считать отсрочки в исполнении проектов. Это привело к переносу окончания двух из трех программ на существенный срок. Тем не менее все средства на реализацию программ были выплачены заранее, к изначально обозначенным срокам завершения. Только Министерство промышленности, инноваций и науки запланировало и осуществило своевременную и всеобъемлющую оценку программы.

По результатам аудита ВОА Австралии рекомендовал организациям предоставлять министерствам более реалистичные данные о сроках реализации при разработке новых программ, претендующих на финансирование в виде грантов, а также активно устранять любые задержки в ходе исполнения текущих программ и проектов.

Для эффективного использования средств в рамках проектов по грантам ВОА Австралии рекомендовал организациям четко увязывать платежи с объемом средств, необходимым на текущий момент реализации проекта.

2. ВОА Австралии в 2013 году проводил аудит процесса выделения грантов по данным программам.

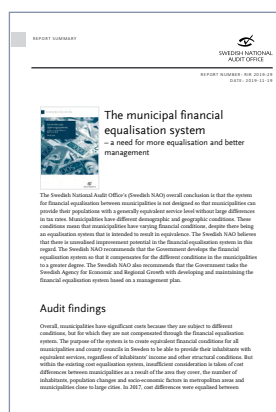
ВОА Австралии рекомендовал организациям при разработке и осуществлении программ в области грантов применять стратегии, оказывающие влияние на деятельность как получателей субсидий, так и других субъектов, а также оценивать их воздействие.

Швеция

Королевство Швеция – государство с унитарной формой территориального устройства. Административно-территориальное деление Швеции включает 21 округ (лен), который разделен на 290 городов и коммун (муниципальных образований). При этом муниципалитеты пользуются высоким уровнем автономии в вопросах своей хозяйственной деятельности.

Отчет Национального контрольно-ревизионного управления Швеции, 2019

Система бюджетного выравнивания муниципалитетов – необходимость большего выравнивания и более качественного управления



Общее заключение ВОА Швеции состоит в том, что система финансового выравнивания между муниципалитетами не позволяет муниципалитетам оказывать населению услуги примерно одинакового уровня при равных налоговых ставках.

Муниципалитеты характеризуются разными демографическими и географическими показателями. Эти отличия приводят к тому, что муниципалитеты находятся в разных финансовых условиях, несмотря на наличие системы бюджетного выравнивания, призванной привести их к общим значениям. ВОА полагает, что в этом отношении в системе бюджетного выравнивания есть нераскрытый потенциал.

В целом, ввиду неодинаковых условий, муниципалитеты несут большие издержки, но не получают за них компенсации с помощью системы бюджетного выравнивания. Задача системы – создавать равные финансовые условия для того, чтобы муниципалитеты и советы округов на территории всей Швеции могли оказывать населению сопоставимые услуги, независимо от уровней дохода местных жителей и других структурных условий.

Однако в существующей системе выравнивания недостаточно учитываются различия в себестоимости услуг для муниципалитетов ввиду различных факторов, таких как площадь занимаемой территории, количество проживающего населения и динамика его изменения, социально-экономические условия в крупных агломерациях и прилегающих к крупным городам муниципалитетах.

В 2017 году на выравнивание различий в себестоимости услуг между муниципалитетами было направлено 7,2 млрд крон (727 млн долларов США). По подсчетам ВОА Швеции, более справедливая компенсация вышеуказанных структурных различий потребовала бы вложений в сумме 10,9 млрд крон (1,09 млрд долларов США). При этом структурные гранты, которые перечисляются некоторым муниципалитетам с исторически малой численностью населения, могли бы быть постепенно сокращены. В таком случае в 2017 году многие муниципалитеты получили бы гранты в большем объеме или понесли бы меньшие расходы. 241 из 290 шведских муниципалитетов получили недостаточные компенсации в 2017 году. Муниципалитеты, занимающие бóльшую территорию, с меньшим количеством населения и высокими темпами убыли населения, получили бы существенные поступления из системы выравнивания.

Нынешняя схема, предложенная правительством, повышает степень выравнивания в пользу муниципалитетов с малонаселенными административными центрами. Однако для полного достижения этой цели размер средств, направляемых на выравнивание, должен быть существенно увеличен.

Сельские муниципалитеты или другие муниципалитеты с малонаселенными административными центрами или небольшим количеством населения часто устанавливают более высокие ставки налогообложения. Более эффективное бюджетное выравнивание позволило бы им сократить налоги при сохранении уровня оказываемых населению услуг. Другие муниципалитеты, в свою очередь, должны были бы направлять большую долю доходов на бюджетное выравнивание и, возможно, поднять ставки налогов для сохранения уровня обслуживания населения.

В качестве примера подсчета можно отметить, что увеличение объема бюджетного выравнивания до параметров, обозначенных выше, позволило бы сократить разброс налоговых ставок с 6,73 до 4,84 % при сохранении муниципалитетами текущего уровня обслуживания населения.

Также в силу различия географических и демографических условий возникает разница в себестоимости оказания библиотечных и образовательных услуг для взрослых (включая программу обучения иммигрантов шведскому языку). Эти обязательные услуги не включены в систему бюджетного выравнивания, но в будущем это планируется сделать согласно предложению правительства.

Различия в ставках муниципальных налогов должны отражать стремление повышать качество оказываемых услуг, а не являться следствием различий демографических и географических условий муниципалитетов.

Результаты проверки подводят к общему выводу о том, что существующая система не позволяет уравнивать качество муниципальных услуг, поскольку не предоставляет муниципалитетам равные финансовые условия.

Национальное контрольно-ревизионное управление Швеции рекомендует правительству:

- модернизировать существующую систему бюджетного выравнивания таким образом, чтобы она в большей степени компенсировала разницу в себестоимости услуг, обусловленную различиями в площади территории, количестве населения и демографической динамике, а также социально-экономическими факторами в крупных агломерациях и муниципалитетах, прилегающих к большим городам;
- включить в систему бюджетного выравнивания библиотечные услуги;
- оценить преимущества и недостатки расширения системы бюджетного выравнивания в целях включения в нее большего количества необязательных муниципальных услуг, которые в основном финансируются за счет местных налогов;
- рассмотреть возможность поэтапного частичного сокращения структурных грантов;
- поручить шведскому Агентству по экономическому и региональному развитию управление системой бюджетного выравнивания на основе плана мероприятий.

Швейцария

Швейцарская Конфедерация характеризуется фрагментарной территориальной структурой: региональные и местные уровни власти представлены 26 кантонами и 2352 муниципалитетами.

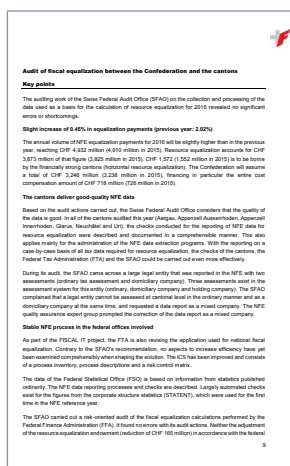
Новая национальная система бюджетного выравнивания и соответствующее разделение задач между конфедерацией и кантонами вступили в силу в 2008 году. Основной задачей является сокращение разницы в уровне финансовой обеспеченности кантонов, повышение финансовой независимости и налоговой конкуренции. Анализ эффективности программы продемонстрировал, что с 2016 по 2019 год во всех кантонах был существенно превышен целевой показатель доступности финансовых ресурсов на душу населения, установленный на уровне 85 % от среднего показателя по стране.

По итогам анализа и консультаций федеральное правительство Швейцарии внесло в парламент проект реформы системы бюджетного выравнивания, важнейшим элементом которой стало повышение минимального показателя обеспеченности финансовыми ресурсами до 86,5 % от среднего значения по стране и в то же время гарантирование его достижения. Парламент одобрил предложенную реформу в июне 2019 года.

Частичные изменения в систему бюджетного выравнивания и в закон о компенсации расходов вступили в силу с 1 января 2020 года. В 2019 году общий объем средств, направленных на бюджетное выравнивание кантонов, должен был составить 5,2 млрд франков (5,46 млрд долларов США), а на 2020 год запланированы средства в объеме 5,3 млрд франков (5,56 млрд долларов США)³.

Отчет Федерального контрольного управления Швейцарии, 2015

Аудит системы бюджетного выравнивания между Конфедерацией и кантонами



Аудиторская проверка Швейцарского федерального контрольного управления процесса сбора и обработки данных, использованных для расчета средств, перераспределяемых в целях бюджетного выравнивания в 2016 году, не выявила существенных ошибок или недостатков. Основные выводы аудиторов свелись к следующему.

1. Незначительное – на 0,45 % – увеличение сборов в целях бюджетного выравнивания (в предыдущий отчетный период прирост составил 2,02 %)

Ежегодный размер выплат в национальной системе бюджетного выравнивания в 2016 году достигнет 4,932 млрд франков (5,156 млрд долларов США) и немного превысит показатели

предыдущего периода. Выравнивание ресурсной базы составит 3,873 млрд франков (4,049 млрд долларов США) от общей суммы. 1,572 млрд франков (1,643 млрд долларов США) будут оплачены за счет средств более финансово устойчивых кантонов (горизонтальное выравнивание ресурсной базы). Федеральное правительство возьмет на себя выплату 3,246 млрд франков (3,394 млрд долларов США) и полностью покроет компенсацию расходов на сумму 718 млн франков (750 млн долларов США).

2. Предоставление кантонами качественных данных о реализации программы бюджетного выравнивания

По результатам проведенных проверок ВОА Швейцарии признает хорошее качество полученных данных. Во всех кантонах, подлежащих проверке, отчетность в рамках программы бюджетного выравнивания была составлена должным образом и подкреплена документами.

3. По информации Министерства финансов Швейцарии. – <https://www.efd.admin.ch/efd/en/home/themen/finanzpolitik/national-fiscal-equalization.html>

Это также относится к администрированию процесса получения данных в рамках системы бюджетного выравнивания. При последовательном занесении в базу налоговых данных, необходимых для осуществления бюджетного выравнивания, федеральная налоговая служба и высший орган финансового контроля смогут проводить еще более эффективные проверки.

3. Стабильные процессы в федеральных государственных органах, являющихся элементами системы бюджетного выравнивания.

В рамках проекта создания информационной инфраструктуры федеральная налоговая служба, в частности, обновляет приложение, используемое в системе бюджетного выравнивания. Несмотря на рекомендацию ВОА Швейцарии, вопросы повышения эффективности приложения в рамках обновления пока еще системно не рассматривались. Система внутреннего контроля была улучшена и состоит из перечня процессов, описания процессов и матрицы контроля рисков. Данные из системы федерального бюро статистики основываются на регулярно публикуемой статистической отчетности. Описаны процессы внесения данных в систему бюджетного выравнивания и процессы их проверки. Автоматизированная проверка применяется к загруженным из системы корпоративной статистики данным, которые были использованы в базисный год работы системы бюджетного выравнивания.

ВОА Швейцарии провел риск-ориентированный аудит расчета параметров системы бюджетного выравнивания, выполненного федеральной финансовой администрацией. Проверочные мероприятия не выявили никаких ошибок. Ни корректировка финансирования на цели бюджетного выравнивания (сокращение на 165 млн франков, или 172,5 млн долларов США) в соответствии с федеральным декретом, ни расчет альфа- и бета-коэффициентов для показателя активов и показателя прибыли юридических лиц не вызвали вопросов.

Федеральная финансовая администрация разработала перечень одобренных исключений в инструкцию по передаче кантонами информации в федеральную налоговую службу. ВОА Швейцарии рекомендует финансовой администрации публиковать этот перечень на ежегодной основе вместе с отчетностью.

Роль российских регионов в достижении целей устойчивого развития

Одной из 17 целей устойчивого развития является «содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех». Вопросы улучшения уровня жизни, сокращения неравенства, оказания поддержки наиболее уязвимым категориям населения и целым регионам проходят красной нитью во всей Повестке-2030.

Однако не всегда «на местах» возможно обеспечить желаемый уровень развития экономики. Для этого существуют дополнительные меры поддержки за счет государственного бюджета, выделяемые «центром», который представлен на трех уровнях: глобальном, региональном и страновом.

На глобальном уровне свое влияние оказывают такие международные организации, как ООН, ОЭСР, Всемирный банк и многие другие. В созданных ими фондах накапливаются средства от государств и частных компаний, которые потом перераспределяются в зависимости от потребностей стран в развитии. Например, Фонд ООН для инвестиций в развитие¹ помогает сделать государственное и частное финансирование доступным для бедных и способствует достижению целей устойчивого развития.

Такого рода механизмы существуют также и на уровне крупных объединений стран. Так, региональная политика Европейского союза² включает систему мер, направленных на повышение благосостояния регионов ЕС и сокращение межрегионального экономического разрыва. На преодоление экономического и социального отставания, поддержку территорий с проблемами в промышленности, сельском хозяйстве и других областях на период 2014–2020 годов было заложено более 350 млрд евро из бюджета ЕС.

И, конечно же, подобная практика есть в каждой стране. Выделение средств на развитие регионов позволяет им не только реализовывать собственные задачи, но также вносить свой вклад в развитие государства и даже всего мира.

В России работа по анализу достижений в этой области ведется, в частности, Российской ассоциацией содействия ООН. Несколько лет назад она запустила программу «Регионы России и цели устойчивого развития ООН».

Это один из инструментов продвижения национальных проектов в организациях системы ООН, способствующий повышению имиджа и инвестиционной привлекательности регионов России. К главным целям программы относятся:

1. <https://www.uncdf.org/uncdf-and-the-sdgs>

2. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered/

- обеспечение участия регионов России в международных проектах на основе региональных инициатив в глобальном измерении, в наибольшей мере отвечающих интересам Российской Федерации и необходимых для роста ее политического, экономического, интеллектуального и духовного потенциалов;
- создание благоприятных условий для развития регионов России, повышения уровня жизни населения за счет реализации на территориях субъектов Российской Федерации глобальных проектов и, как следствие, обеспечение конкурентоспособности регионов России в глобальном мире;
- воздействие на общемировые процессы в целях укрепления позиций России в ООН и упрочения координирующей роли ООН как основной организации, регулирующей международные отношения и обладающей уникальной легитимностью;
- содействие позитивному восприятию Российской Федерации в мире как демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой и независимой внешней политикой³.

Ежегодно РАС ООН публикует доклады о результатах работы российских регионов в области достижения целей устойчивого развития.

По данным доклада за 2019 год, в реализации Программы принимают участие Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Карачаево-Черкесская Республика, Астраханская область, Камчатский край, Пермский край, Тамбовская область, Краснодарский край, Красноярский край, Свердловская область, Москва и Республика Татарстан.

«В «Повестке–2030» признано, что активное глобальное партнерство необходимо для поддержки национальных усилий. В контексте нашей страны такое же значение имеет и партнерство регионов», – отметил в докладе Председатель РАС ООН, ректор МГИМО МИД России Анатолий Торкунов⁴.

В этот раз опытом реализации целей устойчивого развития поделилась Республика Татарстан, которая традиционно входит в число регионов-лидеров по показателям социально-экономического развития страны (подробнее о результатах можно узнать из [доклада](#)).

Таким образом, крайне важно совершенствовать механизмы региональной поддержки, ибо благодаря укреплению внутренних мощностей страны развивается и все общество. Так работает принцип «не оставляя никого в стороне», разработанный ООН и активно используемый в достижении целей устойчивого развития во всем мире.

3. http://una.ru/region_evolution/

4. [http://una.ru/uploads/userfiles/file/Доклад_%2522Регионы_России_и_ЦУР_2019%2522\(1\).pdf](http://una.ru/uploads/userfiles/file/Доклад_%2522Регионы_России_и_ЦУР_2019%2522(1).pdf)

Выступления



Выступление Председателя Счетной палаты на заседании Совета Федерации по вопросу о Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»

Выступая на заседании Совета Федерации, Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин заявил, что на национальные проекты запланирована довольно большая сумма денег. На них намерены выделить на 144 млрд рублей больше, чем в 2019 году. По другой статье – дотации регионам на выравнивание – отмечен рост только на 43 миллиарда.

«Поэтому при общем увеличении трансферта у нас увеличиваются те деньги, которые связаны для субъектов Российской Федерации, что послужило мне основанием говорить все время, что такого рода увеличение помощи, которое связывает субъекты Российской Федерации (но на нацпроекты нужно изыскать еще свои собственные ресурсы – как правило, чуть ли не в таком же объеме), конечно, существенно искажает бюджеты и планирование. То есть мы хотели, чтобы нацпроекты были лучше обеспечены, как и цели, которые по нацпроектам зафиксированы», – сказал Алексей Кудрин.

[Подробнее](#)



Выступление заместителя Председателя Счетной палаты Галины Изотовой на заседании профильного Комитета Совета Федерации по бюджету

Представляя результаты анализа Счетной палаты по поводу бюджета на 2020–2022 годы, заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова отметила, что ко второму чтению были распределены 94 % межбюджетных трансфертов на 2020 год.

«В целом, без сомнения, Счетная палата приветствует увеличение бюджетных ассигнований, прежде всего, конечно, на социальный блок, образование, здравоохранение, инфраструктуру. И те новации, которые предполагаются в рамках межбюджетных отношений, также дадут импульс в развитии наших регионов», – заключила Галина Изотова.

[Подробнее](#)



Выступление Председателя Счетной палаты на пленарном заседании Госдумы по проекту федерального закона о бюджете на 2020–2022 годы

Во время выступления на пленарном заседании Госдумы по заключению Счетной палаты на проект федерального закона о бюджете глава ведомства Алексей Кудрин обратил внимание на то, что выполнение показателя Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» по темпам роста невозможно без поддержки субъектов Российской Федерации.

«Даже если мы говорим, что все дотации на выравнивание не падают и не растут, а примерно остаются на предыдущем уровне, а растут субсидии на нацпроекты, то, конечно, это увеличивает те трансферты, которые все-таки уже заранее связаны, а маневр для субъектов в работе, в том числе и наращивание своих усилий, своего софинансирования на нацпроекты пока невысок. Пока получается, что наши трансферты субъектам становятся все более связанными», – сказал Алексей Кудрин.

[Подробнее](#)



Выступление Председателя Счетной палаты в Государственной Думе с отчетом о работе ведомства за 2018 год

Выступая в Государственной Думе с отчетом о работе за 2018 год, Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин обратил внимание на существенное (на 44,9 %) снижение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности.

«Получилось, что у регионов уменьшились ресурсы, которыми они сами собственно распоряжаются. То есть увеличились связанные субсидии. Ну, конечно, такое уменьшение самостоятельности мешает гибкости работы субъектов и, в общем, не всегда приводит к эффективности, а даже иногда к искажению мотиваций и стимулов», – заявил глава Счетной палаты.

[Подробнее](#)



Выступление Председателя Счетной палаты на парламентских слушаниях в Госдуме на тему «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»

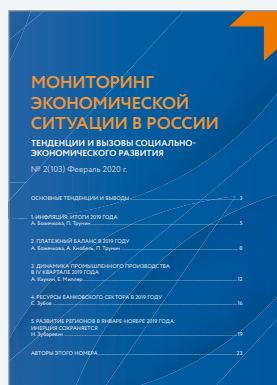
Во время выступления в Госдуме Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин обратил внимание на то, что реальный объем межбюджетных трансфертов с федерального бюджета регионам постепенно снижается – с 1,4 % ВВП в 2018 году до 1,1 % в 2021 году, что обусловлено снижением объемов субсидии и иных межбюджетных трансфертов.

«Вместе с тем средний уровень межбюджетных трансфертов с 2005 по 2017 год был 1,8 %. Мне кажется, что здесь Федерация уменьшает свою поддержку, в том числе и выравнивающие инструменты в региональной политике», – сказал Алексей Кудрин.

[Подробнее](#)

Исследования по теме

Развитие регионов в январе–ноябре 2019 года: инерция сохраняется // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально- экономического развития

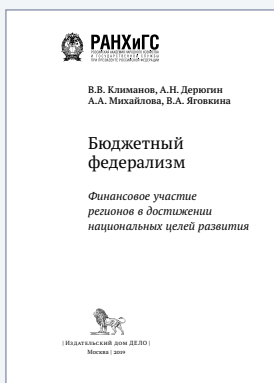


Зависимость большинства регионов от федеральной помощи в 2019 году по-прежнему существенна. Доля трансфертов составила 17 % от всех доходов консолидированных бюджетов регионов, она максимальна для бюджетов слаборазвитых республик (Ингушетия – 83 %, Чечня – 81 %, Тыва – 75 %, Алтай – 70 %, Карачаево-Черкесия – 69 %, Дагестан – 67 %) и Крыма (67 %).

Система распределения трансфертов в январе–ноябре 2019 года стала менее прозрачной из-за изменения структуры помощи регионам. Доля дотаций на выравнивание, которая рассчитывается по специальной формуле, составляет только 30 % от всех трансфертов. Есть и позитивная тенденция: на 25 % сократился объем прочих дотаций, в их числе «именные» (на балансировку бюджетов) дотации Крыму (сокращение на 12 %), г. Севастополю (на 36 %) и Чечне (на 13 %).

[Подробнее](#)

Бюджетный федерализм. Финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития

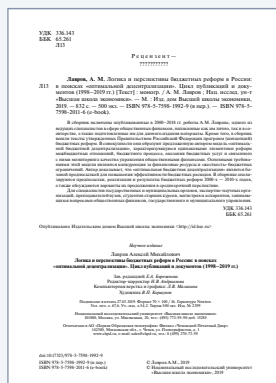


В последние годы основным трендом в государственном управлении в большинстве стран являются децентрализация и делегирование ответственности за развитие на уровень регионов. Более раннее и полное распределение межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации позволяет сделать доходы регионов более предсказуемыми, а право самостоятельно определять объем расходов в пределах собственных полномочий — ключевым элементом бюджетного федерализма.

К изменениям, способствующим повышению финансовой автономии регионов, следует отнести начавшийся на федеральном уровне процесс консолидации субсидий, отмечают авторы исследования. Ликвидация отдельных видов целевых межбюджетных трансфертов должна сопровождаться переводом этих сумм в состав дотаций на выравнивание. Однако необходимо иметь в виду, что при софинансировании мероприятий в рамках национальных проектов и приоритетных программ целевая финансовая поддержка регионов должна увеличиваться и вместо консолидации субсидий снова придется расширять перечень наименований трансфертов, так как финансирование национальных проектов обеспечивается за счет точечных субсидий.

[Скачать PDF](#)

Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.)

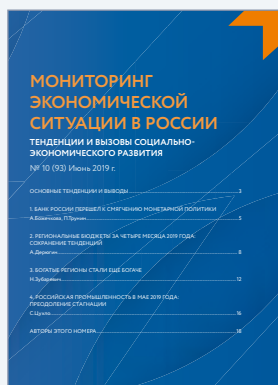


В сборник статей включены результаты исследования модели «оптимальной бюджетной децентрализации», характеризующейся одинаковыми элементами реформ межбюджетных отношений, бюджетного процесса, оказания бюджетных услуг и связанного с ними мониторинга качества управления общественными финансами.

Основными требованиями этой модели являются конкуренция за финансовые ресурсы и «жесткость» бюджетных ограничений. Автор доказывает, что «оптимальная бюджетная децентрализация» является базовой предпосылкой для повышения эффективности бюджетных расходов.

[Подробнее](#)

Богатые регионы стали еще богаче // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития



Итоги первых трех-четырех месяцев 2019 года противоречивы: при некотором росте промышленного производства почти не выросли инвестиции, но увеличилась их концентрация в регионах с агломерационными и ресурсными преимуществами. В большинстве федеральных округов продолжалось сокращение ввода жилья. Бюджеты регионов стали более благополучными благодаря росту поступлений налога на прибыль и трансфертов, однако усиливается поляризация – бюджетных денег стало больше у самых богатых регионов.

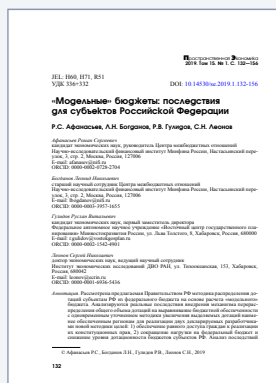
[Подробнее](#)

Исследование результативности выравнивающей региональной политики в Российской Федерации

Статья посвящена исследованию масштаба региональной асимметрии и результативности политики, проводимой государством по сглаживанию межрегиональных контрастов. В статье определены различия субъектов Российской Федерации по внутреннему региональному продукту, объему привлекаемых инвестиций, мобилизации налогов, уровню бюджетной обеспеченности.

[Подробнее](#)

«Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации

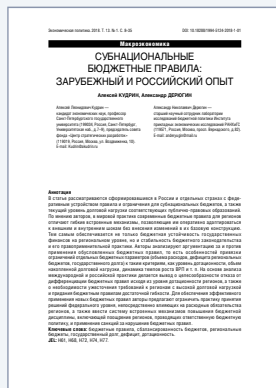


В статье анализируются реальные последствия внедрения механизма по перераспределению общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Авторы приходят к выводу, что новый «модельный» подход к формированию региональных бюджетов и распределению дотаций ориентируется не на объективные удорожающие условия и налоговый потенциал конкретной территории, а на оценку расходных полномочий региональных и местных органов власти, учитывая лишь фактически сложившиеся средние по России расходы регионов на те или иные полномочия. Недофинансирование расходных обязательств начинает приниматься за норму, а ориентация при расчете социальных бюджетных расходов на небогатые, если не сказать бедные, регионы (Амурскую, Ульяновскую и Курскую области) показывает, что в идеологию «модельного» бюджета фактически закладывается идея «всеобщего равенства в бедности».

[Подробнее](#)

Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт



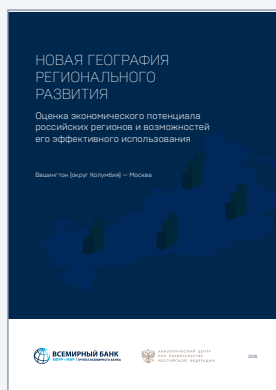
Практика дифференциации бюджетных правил в зависимости от уровня дотационности регионов существует только в Российской Федерации. В то же время мировой опыт показывает, что бюджетные правила могут быть более гибкими, что позволяет обеспечить их стабильность.

Авторы анализируют аргументацию за и против применения обусловленных бюджетных правил, то есть особенностей привязки ограничения отдельных бюджетных параметров (объема расходов, дефицита региональных бюджетов, государственного долга) к таким критериям, как уровень дотационности, объем накопленной долговой нагрузки, динамика темпов роста ВРП и т. п.

На основе анализа международной и российской практики делается вывод о целесообразности отказа от дифференциации бюджетных правил исходя из уровня дотационности регионов, а также о необходимости ужесточения требования к регионам с высокой долговой нагрузкой и придания бюджетным правилам достаточной гибкости.

[Подробнее](#)

Новая география регионального развития. Оценка экономического потенциала российских регионов и возможностей его эффективного использования

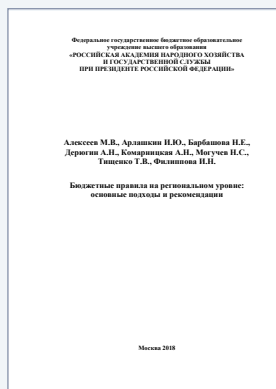


Реализация политики, нацеленной на выявление и активизацию экономического потенциала регионов, позволит России найти и задействовать новые источники экономического роста. При этом экономическое развитие регионов зависит от состояния и качества сформированной деловой среды, развития конкуренции и проводимой на региональном уровне экономической политики.

Для активизации экономического потенциала регионов, по мнению авторов исследования, правительство может содействовать регионам в области повышения устойчивости региональной бюджетной системы, вовлечения регионов в разработку и внедрение механизмов регулирования предпринимательской деятельности и укрепления роли регионов в реализации государственных программ и проектов.

[Подробнее](#)

Бюджетные правила на региональном уровне: основные подходы и рекомендации

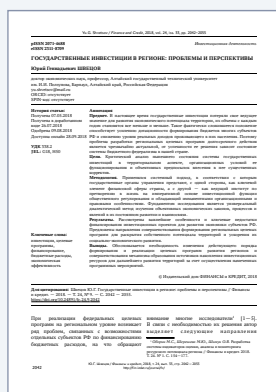


В работе представлены результаты анализа российской системы фискальных правил для регионов, а также сделаны выводы о ее сопоставимости с системами региональных фискальных правил зарубежных стран.

Общим направлением изменений, по мнению авторов, должно стать расширение возможностей субъектов Российской Федерации по выработке собственной политики фискальных ограничений в дополнение к федеральному регулированию за счет смягчения федеральных фискальных ограничений на параметры региональных бюджетов и разработки нескольких режимов их применения. Среди предлагаемых мер – отмена ограничений по уровню дотационности.

[Скачать PDF](#)

Государственные инвестиции в регионе: проблемы и перспективы



В настоящее время государственные инвестиции потеряли свое ведущее значение для развития экономического потенциала территории, их объемы с каждым годом становятся все меньше и меньше. Такое положение способствует усилению дотационности формирования бюджетов многих субъектов РФ и снижению уровня реальных доходов проживающего в них населения. В связи с этим проблема разработки региональных целевых программ долгосрочного действия является чрезвычайно актуальной и от успешности ее решения зависит состояние системы бюджетного федерализма в нашей стране. В статье рассматриваются важнейшие особенности и ключевые недостатки финансирования инвестиционных проектов для развития экономики субъектов Российской Федерации.

[Подробнее](#)

Преодоление пространственного неравенства. Как снова собрать советский «пазл» в условиях рыночной экономики



В России пространственное неравенство влияет на экономический рост, равенство и институциональное устройство, поэтому решение этих вопросов является приоритетом для разработчиков политики, утверждают авторы доклада. По их мнению, неравенство в России в основном носит внутрорегиональный характер и концентрируется в более богатых регионах, где живет и работает большинство населения. Именно там и должны быть сосредоточены усилия, направленные на сокращение этой диспропорции.

[Подробнее](#)

Проблемы и перспективы развития регионов-реципиентов

В работе раскрывается сущность регионов «доноров» и «реципиентов», дается их характеристика с позиции исследования. Также приводятся регионы с наибольшей дотационностью регионального бюджета и регионы-доноры, исследуется их динамика, выстраивается рейтинг регионов-доноров, изучаются проблемы регионов-реципиентов, рассматриваются перспективы их развития с позиций поддержки государства на основе создания нормативно-правовой базы с формированием «дорожной карты» самоокупаемости и самофинансирования.

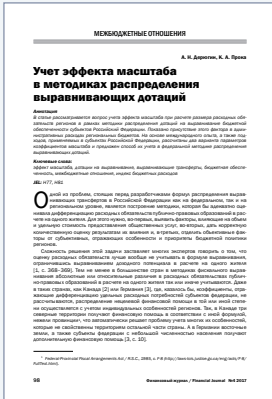
[Подробнее](#)

Депрессивность региональных рынков труда и дотационность регионов

Автор статьи исследует основные зависимости между социально-экономической стагнацией отдельных российских регионов и уровнем зависимости этих регионов от федеральных дотаций. В результате анализа делается вывод, что в последние три года лидерами и антилидерами национального рейтинга рынков труда являются одни и те же регионы (лидеры: Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Татарстан и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра; антилидеры: Алтай, республики Тыва, Ингушетия, Чеченская, Карачаево-Черкесская). Проблема состоит в том, что для депрессивных экономик характерен высокий уровень федеральных дотаций, которые не являются стимулами к социально-экономическому развитию.

[Подробнее](#)

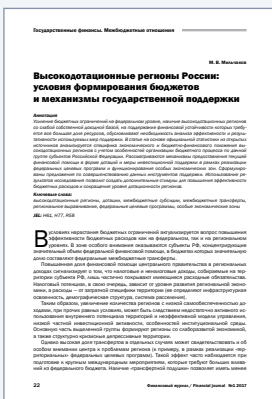
Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций



В статье рассматривается вопрос учета эффекта масштаба при расчете размера расходных обязательств регионов в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Кроме того, показано присутствие этого фактора в административных расходах региональных бюджетов. На основе международного опыта, а также подходов, применяемых в субъектах Российской Федерации, рассчитаны два варианта параметров коэффициентов масштаба и предложен способ их учета в федеральной методике распределения выравнивающих дотаций.

[Подробнее](#)

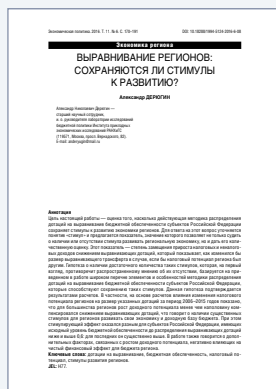
Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки



В статье на основе официальной статистики анализируется специфика экономического и бюджетно-финансового положения высокодотационных регионов с учетом особенностей организации бюджетного процесса по данной группе субъектов Российской Федерации. Кроме того, автор рассматривает механизмы предоставления текущей финансовой помощи в форме дотаций и меры инвестиционной поддержки в рамках реализации федеральных целевых программ и функционирования особых экономических зон.

[Подробнее](#)

Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию?



На протяжении многих лет в Российской Федерации не затихают споры о том, насколько действующая система распределения выравнивающих трансфертов сохраняет стимулы для экономического развития регионов. Ряд экспертов предъявляют претензии к формуле распределения выравнивающих дотаций, связанные именно с отсутствием подобных стимулов.

Однако анализ методики распределения выравнивающих дотаций из федерального бюджета в период 2006–2015 годов показывает, что размер снижения этих дотаций существенно меньше размера роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона. Это свидетельствует о наличии у регионов достаточных стимулов для развития экономики и доходной базы. Причем стимулирующий эффект оказывается более сильным для регионов, уровень бюджетной обеспеченности которых до распределения выравнивающих дотаций был выше 0,6 (то есть уровня первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности регионов). Верно и другое утверждение: монотонное снижение доходного потенциала региона не приведет к полной компенсации его снижения за счет роста размера выравнивающих дотаций.

[Скачать PDF](#)

Публикации в СМИ



Путин заявил, что в регионы нужно направить дополнительно 200 млрд рублей

Президент России Владимир Путин считает необходимым направить регионам дополнительно 200 млрд рублей на обеспечение устойчивости их бюджетов.

«Предлагаю дополнительно направить 200 млрд рублей на обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных бюджетов, причем у субъектов Федерации должна быть возможность гибко использовать эти средства», – заявил глава государства на совещании с членами правительства.

[Полная версия публикации](#)



Секреты привлекательности: как 20 регионам удалось совершить инвестпрорыв

Экономисты много раз говорили, что модель распределения фискальных полномочий и бюджетной ответственности, которая сформирована в начале 2000-х, нуждается в серьезном пересмотре, считает ректор ВШЭ Ярослав Кузьминов.

«Если мы хотим на деле добиться существенного улучшения инвестклимата в субъектах Федерации, то в их бюджетах должна быть представлена инвестиционная компонента. Если ее не будет, то о прорыве в этой области я бы говорить не стал. Понятно, что ее источником для дотационных регионов может быть только федеральный бюджет. Плюс надо зафиксировать и соответствующие дотации на срок более пяти лет, чтобы регион мог планировать свои отношения с инвесторами», – заявил ректор ВШЭ.

[Полная версия публикации](#)



На местах не нашлось лишнего. Профицит бюджетов субъектов РФ сократился более чем в 100 раз

Уровень самодостаточности регионов снизился: если в 2018 году собственные доходы составляли в среднем 82,5 % доходов консолидированных бюджетов, то в 2019 году – 81 %, отмечает эксперт Группы региональных рейтингов АКРА Максим Першин.

При этом доля дотаций уменьшилась с 8,4 до 6,8 % (с 1 трлн до 0,9 трлн рублей), а трансферты выросли вследствие увеличения субсидий (на 45 %) и «иных межбюджетных трансфертов» (на 72 %) – скорее всего, в связи с реализацией нацпроектов. По этой же причине в 2020 году трансферты из федерального бюджета могут вырасти более высокими темпами, считает Максим Першин.

[Полная версия публикации](#)



Россия вымирает: экономист назвала семь главных угроз для регионов

Профессор кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова Наталья Зубаревич считает, что в России существует проблема с распределением трансфертов. «Могу сказать, что бесконечный поток трансфертов республикам Северного Кавказа не дает практически никакого эффекта с точки зрения роста, в Счетной палате с этим разбирались.<...> Зависимость бюджетов регионов от трансфертов с годами почти не меняется. У кого особо не было трансфертов, так и живут. У кого их очень много – ничего не меняется, доля трансфертов в бюджетах та же. Реципиентом быть выгодно. Надо что-то с этим делать», – сказала эксперт.

[Полная версия публикации](#)



Кудрин: экономический рост невозможен без инвестиций в человека

Глава Счетной палаты Алексей Кудрин в интервью ТАСС рассказал о том, с какими сложностями сталкиваются регионы при реализации нацпроектов, упомянув тему дотаций на выравнивание бюджетов и самостоятельности регионов как способа увеличения эффективности.

По мнению Алексея Кудрина, было бы правильно изменить концепцию нацпроектов для регионов, ограничившись самыми важными показателями, и позволить им самим решать, как их достичь.

«Придется пересмотреть поддержку, которая выделяется субъектам. В бюджете на три года заложена общая сумма поддержки примерно 2,5 трлн рублей ежегодно, дотации на выравнивание бюджетов из них только около 950 млрд рублей. Есть способы дополнительно высвободить деньги в регионах.<...>Регионы готовы к тому, чтобы работать более самостоятельно, но вот готов ли центр, это вопрос», – сказал глава Счетной палаты.

[Полная версия публикации](#)



Кудрин: судебную реформу, которую предложил ЦСР, на 75 % положили под сукно

Во время Петербургского международного экономического форума 2019 у Председателя Счетной палаты Алексея Кудрина спросили, не получится ли так, что регионы будут абсолютно связаны в том, что они могут или не могут делать на своей территории, а будут только проводить федеральные деньги по конкретному трафарету.

«За исключением, по-моему, девятнадцати субъектов, которые являются так называемыми донорами и не получают дотации из федерального бюджета на свое развитие, остальные зависят от каких-то дотаций – больших или меньших, чтобы выполнять все эти социальные задачи. Теперь их уменьшают, но дают эти деньги уже в виде субсидий на конкретную программу. Не буду называть регионы, один губернатор мне говорит: «У меня дотации сократили на 200 млн, но субсидии дали на 300 млн, как бы больше, однако моя самостоятельность резко сократилась. Плюс я должен набрать еще 300 млн, потому что без этого я не смогу выполнить задачи, которые мне спустили. То есть я должен 300 млн собрать или из прироста доходов, или снять с других направлений». В этом смысле сокращается самостоятельность субъектов», – ответил Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)



Кудрин заявил о необходимости увеличения субсидий регионам

Рост трансфертов из федерального бюджета регионам на реализацию национальных проектов в 2019 году произошёл за счет сокращения дотаций на бюджетную сбалансированность, заявил Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин в ходе отчета в Совете Федерации.

«Субсидии на нацпроекты должны идти сверх трансфертов, сверх средств на сбалансированность, которыми самостоятельно распоряжаются субъекты, и не должны уменьшать эти дотации», – подчеркнул глава Счетной палаты.

[Полная версия публикации](#)



Объем дотаций регионам впервые превысил 1 трлн рублей

Размер предоставленных дотаций достиг 1,035 трлн рублей. Еще годом ранее он составлял 759 млрд рублей, а до этого – 656 млрд рублей. «Особенность 2018 года – те или иные дотации получили все российские регионы, включая Москву и Тюменскую область», – сказал РБК младший директор отдела корпоративных и суверенных рейтингов «Эксперт РА» Александр Шураков.

Практически половина всего роста дотаций в 2018 году (136 млрд из 277 млрд рублей) пришлось на обеспечение сбалансированности бюджетов, которое управляется в «ручном режиме», в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, рассчитываемых по специальной формуле, отмечает аналитик.

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Есть риски невыполнения поручения Президента по переселению граждан Сибири и Дальнего Востока из непригодного жилья

Поручение главы государства по решению жилищных вопросов жителей Сибири и Дальнего Востока в полном объеме не выполнено. К такому выводу пришла Счетная палата по итогам анализа промежуточных результатов его исполнения.

По информации Счетной палаты, мероприятия по переселению граждан Минстрой планирует реализовать в 2020–2022 годах путем заключения с регионами соглашений о предоставлении субсидий в размере 1,6 млрд рублей. При этом расселены будут только 852 семьи (2 454 человека), которые подходят под установленные критерии и проживают на территории пяти регионов (Республика Саха (Якутия), Забайкальский и Красноярский края, Иркутская область, Ханты-Мансийский АО). Однако Счетная палата видит риски срыва запланированных сроков расселения всех граждан из непригодного жилья из-за ненадлежащего качества проведенных регионами подготовительных мероприятий.

● Отставание в строительстве дороги Владивосток – Находка – порт Восточный в 2019 сократилось

Строительство автодороги Владивосток – Находка – порт Восточный ускорилось в 2019 году, однако плановое значение технической готовности объекта не достигнуто, сообщил на Коллегии Счетной палаты аудитор Валерий Богомолов, докладывая об итогах [проверки](#). Проверка показала, что по отдельным объектам строительства, включая мосты и путепроводы, отставание от графика достигает 17 месяцев, а минимальная техническая готовность составляет 3 %.

● Алексей Кудрин: в кризисный период в России должны быть увеличены МРОТ и пособие по безработице

В кризисный период в России должны быть увеличены МРОТ и пособие по безработице, заявил глава Счетной палаты Алексей Кудрин в интервью телеканалу РБК. По его словам, нужно сделать МРОТ намного выше, а затем, когда ситуация стабилизируется, привести его к такой величине, которая не будет стимулировать людей оставаться безработными. По словам Алексея Кудрина, финансовая система страны в состоянии справиться с такой нагрузкой.

● Как коронавирус меняет здравоохранение: мобилизация врачей, помощь от бизнеса, поддержка для людей

Резкий рост числа пациентов с коронавирусом показал неготовность систем здравоохранения по всему миру к работе в условиях чрезвычайной ситуации. Правительства разных стран и международные организации пришли к следующим выводам. Во-первых, не хватает медработников и оборудования. Во-вторых, недостаточно мест в отделениях реанимации. В-третьих, распространение инфекции негативно сказывается на психологическом состоянии людей. В-четвертых, на разработку вакцины понадобится около 1,5 лет. В-пятых, необходим контроль за эффективным использованием средств на борьбу с коронавирусом.

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин: нынешний кризис позволит по-новому взглянуть на информационные технологии

Такое заявление сделал Председатель Счетной палаты в интервью телеканалу РБК. По его мнению, вызванный коронавирусом кризис не похож на предыдущие экономические потрясения.

При этом у России есть ряд преимуществ. «У нас очень низкий уровень долга, беспрецедентно низкий, который обеспечивает некоторую стабильность. И у нас есть большие резервы, больше, чем у других стран – это подушка безопасности на период кризиса», – подчеркнул Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)

● СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России

Преференциальные режимы не оказывают прорывного влияния на экономику, при этом сложно дать полноценную оценку их эффективности. К такому выводу пришла Счетная палата по [итогам анализа](#). Контрольное ведомство называет три основных фактора, которые не позволяют провести полноценное исследование: сравнительно короткий срок существования территорий с преференциальным режимом, их разнообразие и недостатки методов оценки их эффективности.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата запускает дата-лабораторию на базе проекта «Госрасходы»

Эксперты, студенты, научные лаборатории и исследовательские команды смогут получать необходимые данные и публиковать свои работы в разделе «Дата-лаборатория» [портала-агрегатора](#).

● Выступление Председателя Счетной палаты Алексея Кудрина на совещании Президента с членами Правительства

Председатель Счетной палаты РФ Алексей Кудрин выступил на совещании Президента с членами Правительства. В режиме видеоконференции обсуждались вопросы борьбы с коронавирусной инфекцией, актуальные вопросы социально-экономической повестки дня.

Глава ведомства признал, что прогнозы по мировой и российской экономике за последние две недели стали пессимистичнее. По его оценке, падение ВВП в этом году может составить от трех до пяти процентов, а может повториться ситуация 2009 года, когда ВВП упал почти на восемь процентов. Алексей Кудрин также отметил важность подготовки нового пакета мер по поддержке предпринимательства.

● Только 16 % государственных информсистем имеют высокую степень открытости

Счетная палата представила аналитический доклад «Оценка открытости государственных информационных систем в России», подготовленный совместно с экспертами АНО «Информационная культура» и Центра перспективных управленческих решений. Эксперты детально проанализировали 50 федеральных государственных информсистем и составили их рейтинг по уровню доступности информации и качеству данных в них. По итогам оценки только 8 ГИС (16 %) попали в категорию с высокой степенью открытости, а 29 (58 %) были отнесены к категориям с низкой открытостью или почти закрытым.

● Прямая линия с Алексеем Кудриным: от коронавируса до фильмов Юрия Дудя

Алексей Кудрин положил начало новой традиции Счетной палаты – «Прямой линии» в формате онлайн-конференции с сотрудниками. Ситуация с коронавирусом, действительно, сейчас волнует каждого без исключения. В связи с пандемией Счетная палата максимально переводит своих сотрудников на удаленную работу и переносит до лета новые проверки. Это связано в том числе с необходимостью снизить нагрузку на ведомства и организации, которые сейчас работают в чрезвычайном режиме.

Во время разговора глава Счетной палаты упомянул о роли СМИ и журналистов в современном обществе. Алексей Кудрин отметил, что действительно прозрачным государство делает свобода слова, открытое обсуждение проблем общества. Журналисты выводят острые проблемы на всеобщее обозрение через свои статьи, программы.

● Валентина Матвиенко: за последний год голос Счетной палаты стал более мощным

2019 год стал для Счетной палаты годом перемен и трансформации. За 12 месяцев контрольное ведомство разработало методику проведения стратегического аудита и начало внедрять этот инструмент в свою работу. Также Счетная палата провела первый мониторинг реализации национальных целей, возглавила Международную организацию высших органов аудита, а ее аудиторский состав был обновлен. Это ключевые вехи, которые озвучил Алексей Кудрин в Совете Федерации, представляя отчет о работе за прошлый год.

«Могу сказать, что за последний год вес Счетной палаты, авторитет Счетной палаты, ее голос стал более мощный и вырос безусловно. И то, что вы не заикливаетесь на бухгалтерских операциях, а вы в более широком контексте смотрите, начиная от эффективности государственного управления достижения поставленных национальных целей и т. д., – это уже другой уровень, другой статус, другой вес Счетной палаты в нашем обществе», – заявила Валентина Матвиенко.

Выступление Алексея Кудрина можно прочитать [здесь](#).

● КСО прокомментировали годовой отчет Счетной палаты

В 2019 году Счетная палата провела 12 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий совместно с региональными контрольно-счетными органами (КСО). В фокусе внимания находились вопросы администрирования налогов, экономического развития регионов и муниципалитетов, использования лесного фонда, развития дорожной сети и социальной поддержки населения.

«Отчет написан в абсолютно новом формате – максимально доступном для восприятия не только профессиональным сообществом, но и обычными гражданами, как правило, имеющими только общее представление о целях и характере работы органов внешнего финансового контроля. Приведенные примеры описаны живым и понятным языком. Имеющиеся проблемы рассмотрены глубоко, при этом описаны достаточно емко», – заявил председатель Контрольно-счетной палаты Ярославской области Анатолий Федоров.

Председатель Контрольно-счетной палаты Республики Карелия Алексей Дорохов обратил внимание на «визуальный образ документа с применением современных методов оформления», а по замечанию председателя Счетной палаты Республики Мордовия Николая Ларькова, отчет свидетельствует о прозрачности деятельности Счетной палаты для общества, «что очень актуально для совершенствования мер по борьбе с коррупцией».

