



2024

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 июля 2024 года



Н.А. ТРУНОВА
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить соответствие деятельности федеральных органов исполнительной власти по организации и реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации нормативным правовыми актам Российской Федерации и иным документам, а также оценить результативность мер по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Ключевые результаты мероприятия

Указом № 309¹ установлены целевые показатели и задачи, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика». В их число включен показатель «Снижение к 2036 году не более чем до двух раз разрыва в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации (с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов)».

В рамках ГП-36² реализуются мероприятия, направленные на сокращение дифференциации по уровню расчетной бюджетной обеспеченности.

Анализ бюджетных мер, направленных на сокращение межрегиональной дифференциации по показателям доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в целом показал их результативность.

Результаты проведенных расчетов свидетельствуют, что при предоставлении различных форм межбюджетных трансфертов максимальное сокращение межрегиональной дифференциации по показателям доходов консолидированных

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» (далее – Указ № 309).
2. Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (далее – Постановление № 445, ГП-36).

бюджетов субъектов Российской Федерации происходит при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее – дотации на выравнивание, дотации на ВБО) и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Однако общий уровень межрегиональной дифференциации по показателям доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за последние восемь лет изменился незначительно. Таким образом, реализация задачи финансового выравнивания регионов и сокращения межрегиональной дифференциации решается результативно.

Наиболее значимые выводы

Перечень регионов, получающих наибольший объем дотаций на выравнивание (республики Дагестан, Бурятия, Саха (Якутия), Тыва, Алтайский, Камчатский и Ставропольский края, Ростовская область) достаточно стабилен, и на их долю на протяжении 2015–2023 годов приходится почти 42–48 % объема дотации на выравнивание.

Сокращение числа регионов – получателей дотаций на выравнивание произошло только в 2022 году, когда в Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением № 670³, было изменено значение второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности со 100 до 90%.

В Методике № 670 предусмотрены механизмы, позволяющие сглаживать снижение дотации на ВБО при росте налогового потенциала отдельных субъектов Российской Федерации и не прекращать одновременно ее предоставление при превышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности (далее – уровень РБО) второго критерия выравнивания.

Уровень РБО, определенный в соответствии с Методикой № 670, используется при распределении и предоставлении других межбюджетных трансфертов (далее также – МБТ), расчете предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, величина которого определяется исходя из уровня РБО, определенного в соответствии с Методикой № 670, и места (ранга) региона по уровню РБО.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации») (далее – Постановление № 670, Методика № 670).

ГП-36 установлена цель 1 «Сокращение отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов до 2,4 раза к 2030 году», паспортом ГП-36 – одноименный показатель «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов».

Алгоритм формирования значения показателя «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов», содержащийся в Методике № 607⁴, не раскрывает порядок расчета используемых в формуле базовых показателей: РБО_{maxi} и РБО_{minj}⁵, что не позволяет однозначно оценить корректность расчетов значения показателя. Применение установленных в Методике № 670 механизмов (формул) должно сформировать объем дотаций на выравнивание, выделяемых субъектам Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Постановлениями Правительства Российской Федерации начиная с 2016 года устанавливаются дополнительные условия или ограничения, оказывающие влияние на распределение дотаций на выравнивание. При этом в Методике № 670 механизм (формулы) перераспределения дотаций в случае образования нераспределенного объема (если объем дотаций на выравнивание, рассчитанный по Методике № 670, превысил верхний порог ограничений, установленных отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации) не предусмотрен.

При отсутствии соответствующего регулирования в целом снижается прозрачность распределения дотаций на выравнивание и сокращаются возможности проверки и анализа расчетов их распределения.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

-
4. Методика расчета показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в отношении которых Минфин России является ФОИВ, ответственным за их достижение, утверждена приказом Минфина России от 30 декабря 2021 г. № 607 (далее – Методика № 607).
 5. Уровни расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, входящих в число 10 регионов, имеющих самый высокий, и 10 регионов, имеющих самый низкий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, после распределения дотаций на выравнивание, рассчитанные в предыдущем году на соответствующий год с учетом финансовой поддержки из федерального бюджета, предоставленной в форме субсидий, иных межбюджетных трансфертов и дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствующем году, скорректированной на индекс бюджетных расходов соответствующего года.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

- Внести изменения в Методику № 607 в части расчета показателя «Отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» ГП-36, предусмотрев установление формул расчета базовых показателей (PBO_{maxi} и PBO_{minj}), а также рассмотреть возможность уточнения перечня дотаций, отнесенных для целей методики расчета показателей ГП-36 к целевым трансфертам;
- Проработать вопрос о включении в Методику № 670 положений, устанавливающих порядок распределения дотаций в случае установления дополнительных условий и (или) ограничений, влияющих на распределение дотаций на выравнивание.

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

1. Основание для проведения эксперто-аналитического мероприятия

Пункт 2.1.1.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год.

2. Предмет эксперто-аналитического мероприятия

Деятельность и результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

3. Цели эксперто-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить соответствие деятельности федеральных органов исполнительной власти по организации и реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации нормативным правовым актам Российской Федерации и иным документам (аudit соответствия).

3.2. Цель 2. Оценить результативность мер по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (аudit эффективности).

4. Объект (объекты) эксперто-аналитического мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2020–2023 годы, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения эксперто-аналитического мероприятия

С декабря по июль 2024 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Оценка соответствия деятельности федеральных органов исполнительной власти по организации и реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации нормативным правовым актам Российской Федерации и иным документам (аудит соответствия)

7.1.1. Оценка соответствия мероприятий, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности, ГП-36 и комплекса процессных мероприятий «Поддержка и организация направления субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов с целью выравнивания их бюджетной обеспеченности, обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, социально-экономического развития и исполнения делегированных полномочий» (далее – КПМ Дотации) положениям нормативных правовых актов, документов стратегического планирования

Критерии аудита соответствия

Критерий 1 аудита соответствия. Мероприятия, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности, в целом соответствуют Указу Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», иным стратегическим документам.

Критерий 2 аудита соответствия. Мероприятия, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности, в целом взаимоувязаны с соответствующими показателями ГП-36, КПМ Дотации.

7.1.1.1. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс, БК), устанавливающем общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организацию и функционирование бюджетной системы Российской Федерации, а также основы межбюджетных отношений в Российской Федерации, указывается, как должен определяться уровень РБО (пункт 6 статьи 131 БК).

Термин «выравнивание бюджетной обеспеченности» (далее – ВБО) в БК и нормативных правовых актах используется исключительно в увязке с предоставлением одноименной дотации на выравнивание, которая предоставляется из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам муниципальных образований.

Уровень РБО – это расчетная абстрактная величина, не увязанная непосредственно с кассовыми или иными бюджетными показателями исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, но определенным образом учитывающая структуру экономики и региональную ценовую дифференциацию предоставляемых бюджетных услуг.

Поскольку предметом настоящего мероприятия являются деятельность и результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти⁶ (далее – ФОИВ) по реализации полномочий по ВБО, в рамках анализа будут оцениваться мероприятия, связанные с предоставлением дотации на выравнивание, как основного выравнивающего инструмента, иных трансфертов, предоставляемых в рамках ГП-36, а также ряда других межбюджетных трансфертов.

7.1.1.2. Анализ документов стратегического планирования в сфере регионального развития (увязанные с предметом мероприятия), разрабатываемых на федеральном уровне⁷, свидетельствует о следующем.

В Указе № 13⁸ установлено, что результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности; сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов. Для достижения целей государственной политики регионального развития необходимо решение ряда приоритетных задач, к числу которых относятся совершенствование системы формирования, распределения и предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета одного уровня бюджетной системы Российской Федерации в бюджет другого уровня и совершенствование условий их предоставления.

-
6. В соответствии с паспортом ГП-36 (по состоянию на 31 декабря 2023 года) ответственным за достижение показателя «Доля субъектов Российской Федерации, превысивших среднее значение итогового рейтинга по достижению установленных целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в общем количестве субъектов Российской Федерации» является Минэкономразвития России, а за достижение показателей «Доля субъектов Российской Федерации, имеющих высокое и надлежащее качество управления региональными финансами, в общем количестве субъектов Российской Федерации», «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов», «Уровень долговой нагрузки по рыночным заимствованиям субъектов Российской Федерации» и «Доля расходов инвестиционного характера в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации» – Минфин России.
 7. В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к таким документам, в частности, относятся ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, государственные программы Российской Федерации, планы деятельности ФОИВ.
 8. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

В Указе № 400⁹ установлено, что достижение целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации реализуется в том числе путем решения задачи сокращения дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню и темпам социально-экономического развития, по качеству жизни, стимулирования развития экономического потенциала регионов, укрепления их бюджетной обеспеченности.

Указом № 309 установлены целевые показатели и задачи, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика», к числу которых относится показатель «Снижение к 2036 году не более чем до двух раз разрыва в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации (с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов)».

Федеральным законом № 172-ФЗ¹⁰ определено, что государственная программа Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии с ГП-36 основным инструментом финансового выравнивания субъектов Российской Федерации является предоставление из федерального бюджета дотации на выравнивание, позволяющее сокращать разрывы в уровне РБО между наиболее и наименее обеспеченными регионами.

В 2022 году¹¹ установлена цель 1 ГП-36 «Сокращение отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов до 2,4 раза к 2030 году» (далее – цель 1 ГП-36), паспорт ГП-36 также содержит одноименный показатель «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» (далее – показатель сокращения дифференциации уровня РБО).

-
9. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (далее – Указ № 400).
 10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
 11. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 631 «О внесении изменений в раздел III государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Ранее (в 2020–2021 гг.) был установлен показатель подпрограммы 2 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» ГП-36 «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (раз)».

Цели, содержащиеся в Указе № 309 и в ГП-36, по содержанию схожи, различаются только целевые значения и сроки их достижения.

Одновременно в указах № 13 и 400 также закреплены цели по сокращению дифференциации по социально-экономическому развитию, что увязано с вопросами регионального развития.

7.1.1.3. В рамках достижения ГП-36 запланированы следующие мероприятия¹².

Таблица 1. Мероприятия, реализуемые Минфином России для достижения цели 1 ГП-36

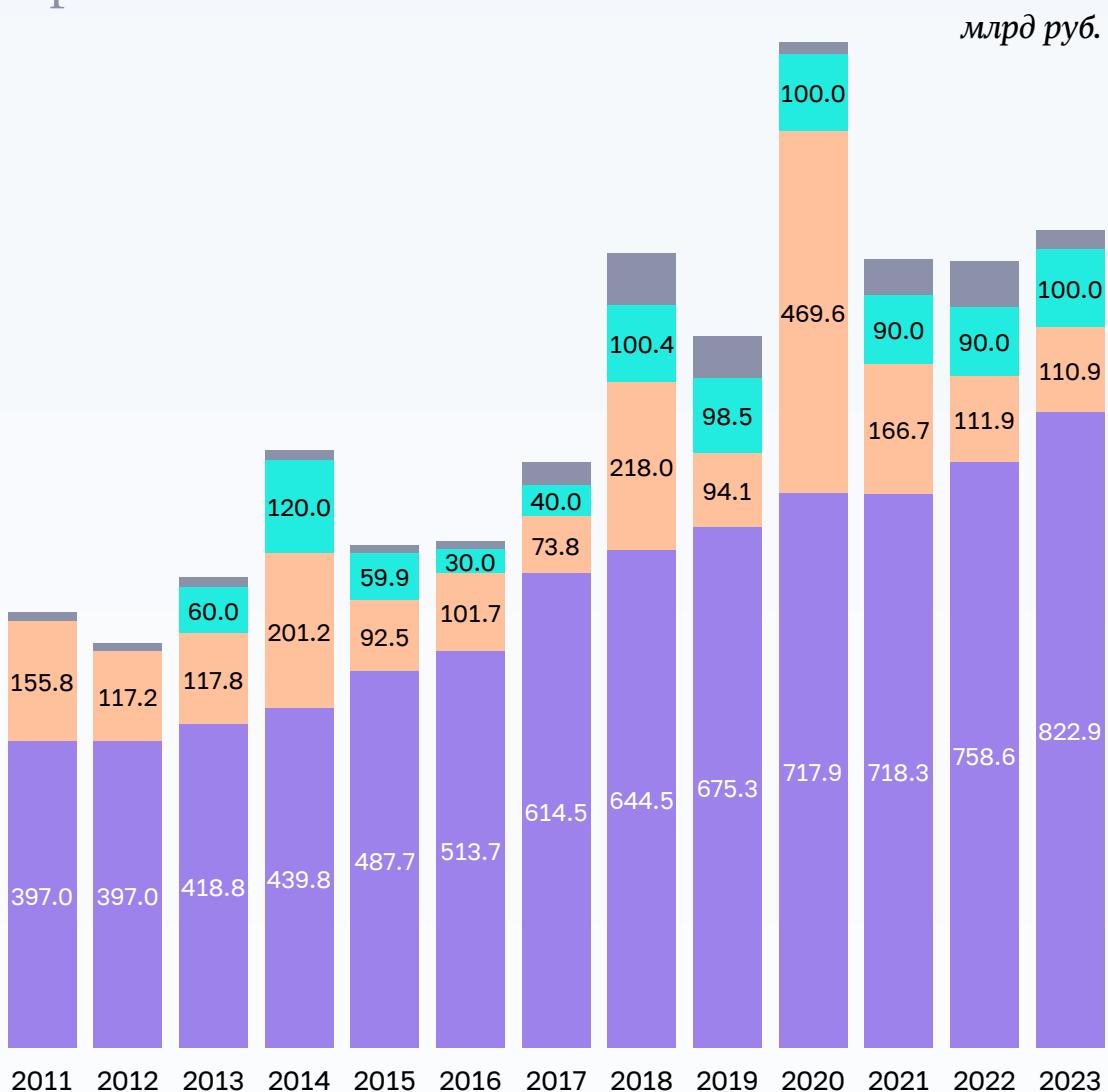
Мероприятия, предусматривающие распределение и предоставление МБТ	Организационно-распорядительные мероприятия
<ol style="list-style-type: none">1. Распределение и предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации:<ul style="list-style-type: none">дотаций на ВБО субъектов Российской Федерации;дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – дотации на сбалансированность);дотаций бюджетам, ЗАТО.2. Распределение и предоставление единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура	<ol style="list-style-type: none">1. Заключение соглашений с субъектами Российской Федерации, получающими дотацию на ВБО, а также мониторинг выполнения условий соответствующих соглашений.2. Мониторинг эффективности предоставления субсидий, достижения значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации.3. Подготовка предложений по совершенствованию механизмов предоставления межбюджетных трансфертов

7.1.1.3.1. Информация об объемах дотаций, предоставляемых в рамках ГП-36, представлена на рисунке 1.

12. В редакции постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2021 г. № 1604 указанные мероприятия реализовались в рамках двух целей «Сокращение отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации до 2,4 раза к 2030 году» и «Увеличение количества субъектов Российской Федерации, имеющих уровень расчетной бюджетной обеспеченности, превышающий критерий выравнивания, до 18 к 2030 году». Ожидаемым результатом являлось сокращение отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации до 2,4 раза к 2030 году, а также увеличение количества субъектов Российской Федерации, имеющих уровень расчетной бюджетной обеспеченности, превышающий критерий выравнивания, до 18 к 2030 году.

Рисунок 1

Объем дотаций, предоставляемых в рамках ГП-36*



- Прочие дотации
- Дотации на компенсацию повышения оплаты труда
- Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов
- Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности

* В число прочих дотаций включены дотации ЗАТО, дотации в целях частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации от применения инвестиционного налогового вычета, дотации на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика», дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Источник: данные Федерального казначейства

В соответствии с нормами статьи 131 БК дотации на ВБО предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с Методикой № 670.

Дотации на выравнивание распределяются с учетом уровня РБО, для определения которого используется подход, предполагающий в соответствии с пунктом 6 статьи 131 БК выравнивание расчетных налоговых доходов на душу населения исходя из уровня развития и структуры экономики с учетом ценовой дифференциации предоставляемых бюджетных услуг исходя из социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов в виде индекса бюджетных расходов (далее – ИБР).

В Методику № 670 практически ежегодно вносятся изменения (18 изменений).

В рамках мероприятия проведен анализ всех редакций документа и вносимых в него изменений (приложение № 2 к отчету).

В целом такая частота изменений снижает предсказуемость распределения финансовой помощи.

К числу наиболее значимых изменений можно отнести возможность выделения с 2016 года дотации, отражающей отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации¹³.

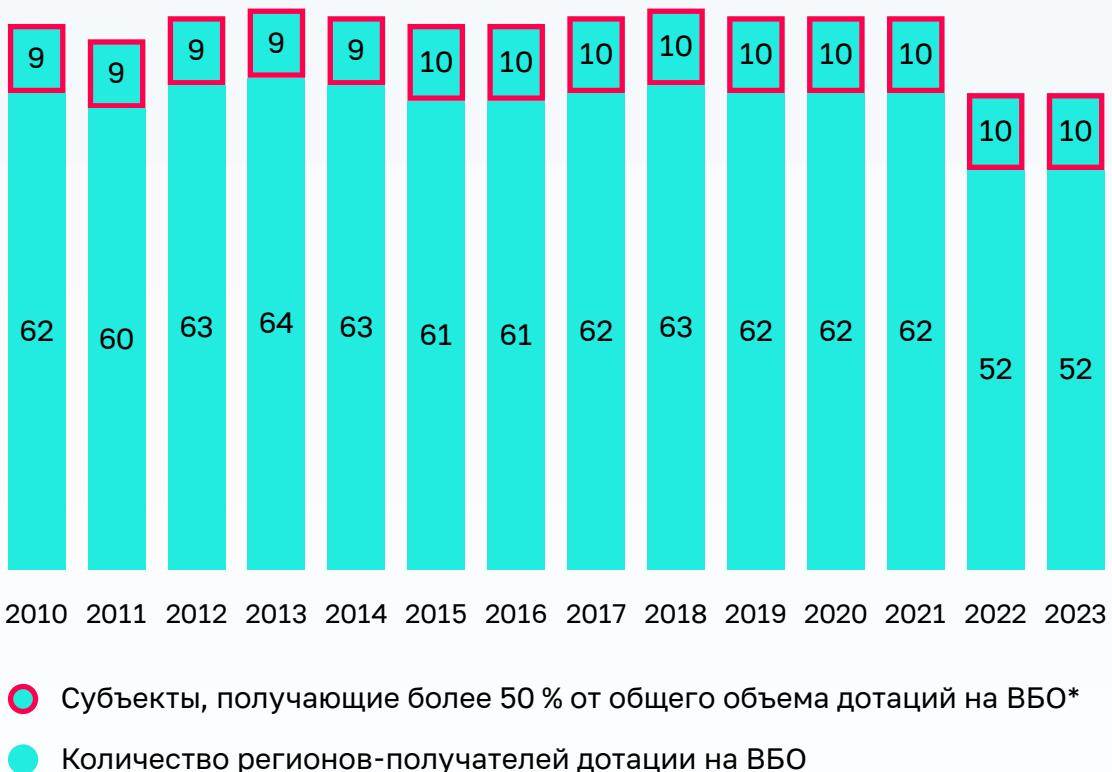
С 2017 года¹⁴ для определения дотаций, отражающих отдельные факторы и условия, учитываются результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, используется расчетный объем расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований (далее – «модельный бюджет»), то есть для его расчета используются данные о фактических кассовых расходах субфедеральных бюджетов, что не связано с показателем уровня РБО.

13. Изменения в Методику № 670 внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2015 г. № 383.

14. Изменения в Методику № 670 внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1505.

Рисунок 2

Количество регионов – получателей дотаций на выравнивание



● Субъекты, получающие более 50 % от общего объема дотаций на ВБО*

● Количество регионов-получателей дотации на ВБО

* Республика Дагестан (~ 9,6 %), Республика Саха (Якутия) (~ 8,5 %), Камчатский край (~ 6,2 %), Чеченская Республика (~ 4,2 %), Алтайский край (~ 4 %), Республика Бурятия (~ 3,1 %), Ставропольский край (~ 2,9 %), Республика Тыва (~ 2,5 %), Ростовская область (~ 2,2 %), Республика Крым с 2015 года (~ 2,2 %), в среднем за 2010-2023 годы.

Источник: данные Минфина России

С 2022 года¹⁵ второй критерий выравнивания был уменьшен до 90 %.

Это привело к сокращению регионов – получателей дотаций.

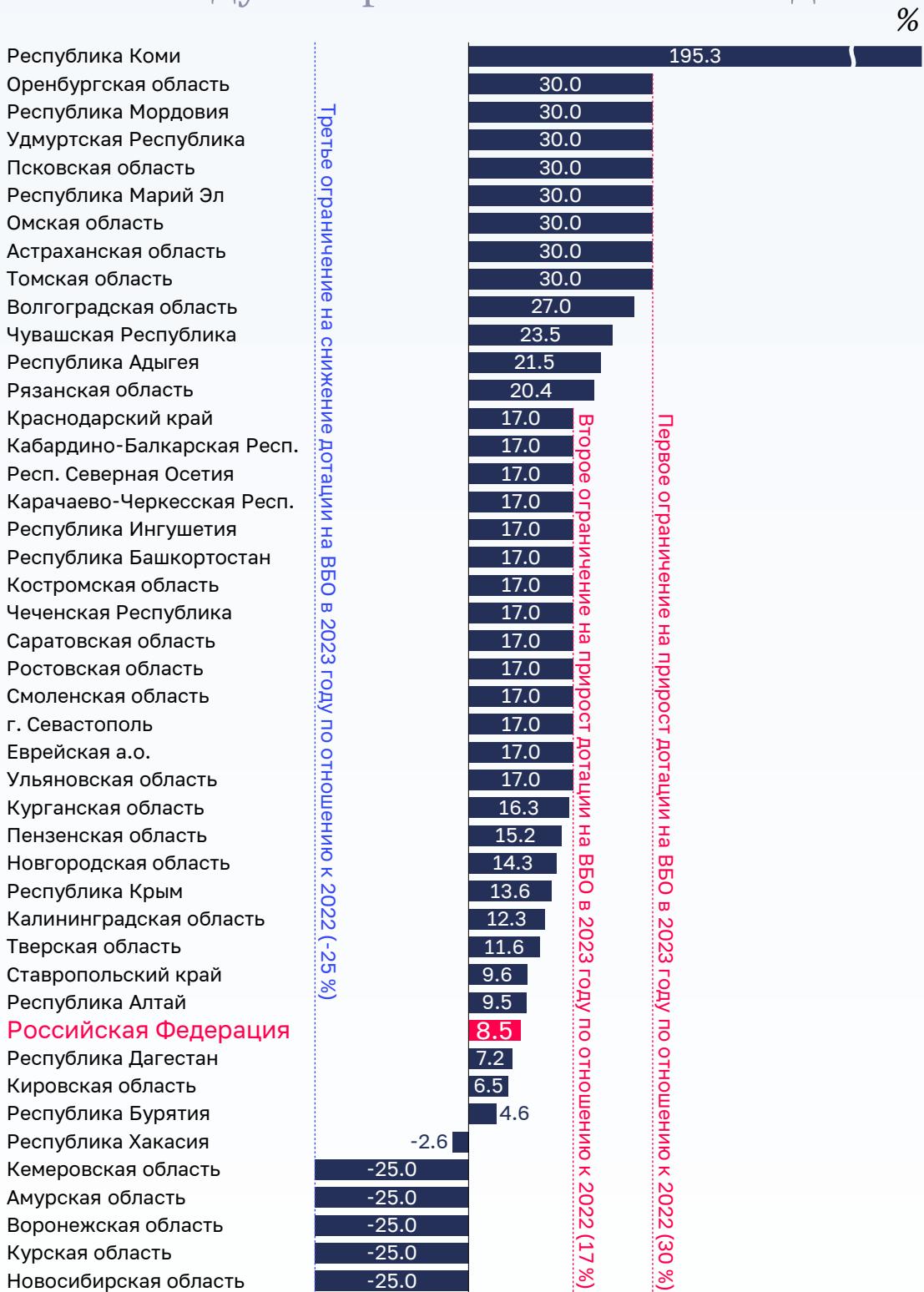
Распределение дотаций может регулироваться не только Постановлением № 670, но и рядом отдельных постановлений Правительства Российской Федерации.

Постановлениями Правительства Российской Федерации при внесении изменений в Методику № 670 начиная с 2016 года устанавливаются дополнительные условия или ограничения, оказывающие влияние на распределение дотаций на выравнивание, не связанные непосредственно с текстом Методики № 670 и не имеющие формульного выражения (приложение № 3 к отчету). Указанные особенности являются существенными, но при этом они не отражаются в самой Методике № 670.

15. Изменения в Методику № 670 внесенные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2435.

Рисунок 3

Информация о динамике дотаций на ВБО в 2024 году по сравнению с 2023 годом



Источник: данные Минфина России. Данные представлены за исключением субъектов, в которых значение дотации на ВБО в 2023 году не изменилось по отношению к 2022 году

Так, Постановлением № 2316¹⁶ установлен ряд ограничений.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 Постановления № 2316 рост объема дотации на выравнивание в 2024 году по отношению к объему указанной дотации в 2023 году не может превышать 30 % для субъектов Российской Федерации, у которых объем поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации составляет менее средней доли по Российской Федерации в объеме налоговых доходов, собранных на территории субъекта Российской Федерации, и уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. В соответствии с подпунктом «д» пункта 2 Постановления № 2316 рост объема дотаций не может превышать 12 % для субъектов Российской Федерации, не подпадающих под ограничение роста в 30 %.

При этом в Методике № 670 механизм (формулы) перераспределения дотаций в случае образования нераспределенного объема (если объем дотаций на выравнивание, рассчитанный по Методике № 670, превысил верхний порог ограничений, установленных отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации) не предусмотрен.

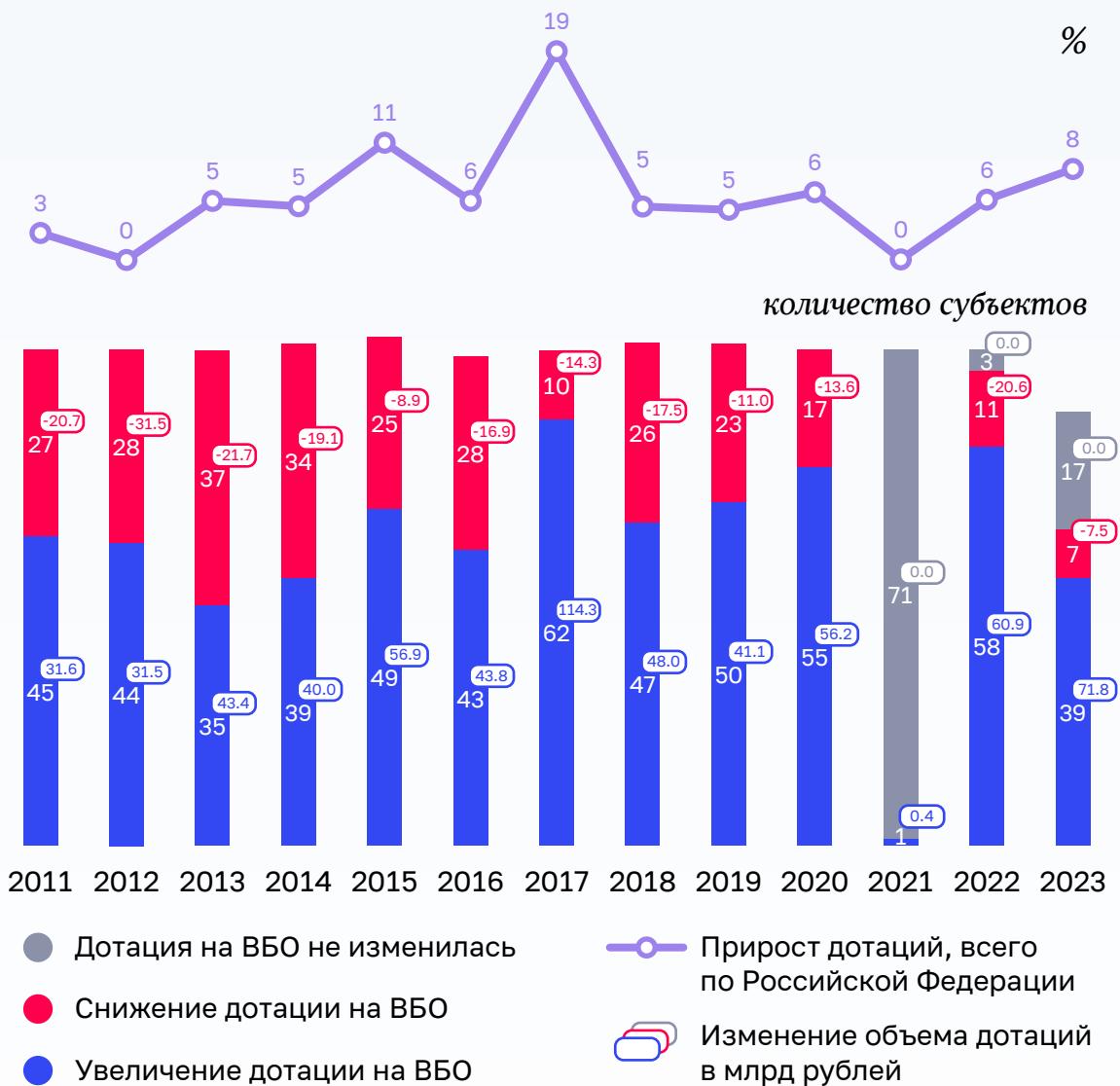
При отсутствии соответствующего регулирования в целом снижается прозрачность распределения дотаций на выравнивание и сокращаются возможности проверки и анализа расчетов их распределения.

БК установлено¹⁷, что размер дотации на ВБО бюджету каждого субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и первый год планового периода не может быть меньше размера дотации на ВБО, утвержденного, соответственно, на первый год планового периода и второй год планового периода в федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период.

-
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2023 г. № 2316 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670» (далее – Постановление № 2316).
17. Абзац третий пункта 3 статьи 131 (введен Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»).

Рисунок 4

Информация о динамике изменений дотации на ВБО и о количестве регионов, у которых произошло увеличение (снижение) объема дотаций, расчеты Счетной палаты



* ЦС 2015 года в распределение были добавлены Республика Крым и г. Севастополь, с 2017 года изменен порядок расчета объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации, с 2021 года введено правило, что дотации не могут быть ниже чем утверждено в Федеральном законе о федеральном бюджете, с 2022 года второй критерий выравнивания был снижен со 100 до 90 %.

Источник: данные Минфина России

В результате внесения изменений в Методику № 670 распределение дотаций все менее зависит от уровня РБО, определенного в соответствии с Методикой № 670.

Рисунок 5

Информация о составных частях, формирующих дотацию на выравнивание, расчеты Счетной палаты



- Компенсация (2017 – за выпадающие доходы по налогу на прибыль, 2023 – в связи с превышением К2)
- Доведение дотации до уровня предыдущего года (% от общего объема дотации на ВБО)
- Распределение дотации с учетом инвентаризации расходных обязательств
- Распределение дотации исходя из двух критериев выравнивания

Источник: данные Минфина России

Информация об объемах предоставленных субъектам Российской Федерации дотаций на ВБО представлена в приложении № 4 к отчету.

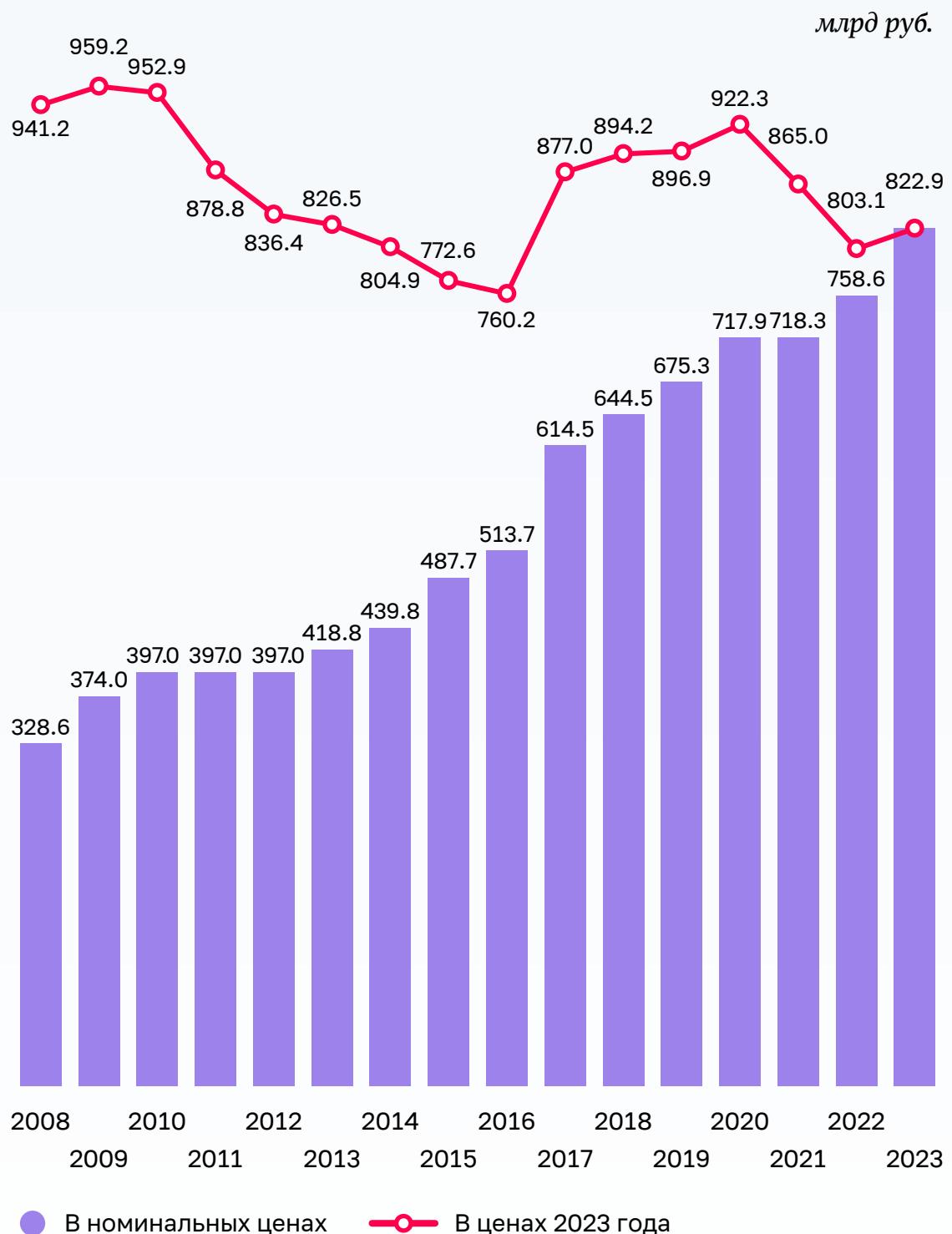
В части определения общего объема распределяемых дотаций с 2008 по 2021 год общий объем выравнивающих трансфертов определялся исходя из необходимости достижения минимального уровня РБО¹⁸. С 2022 года в БК установлена норма об индексации общего объема дотации на прогнозируемый уровень инфляции¹⁹.

18. Пунктом 1 Методики № 670 в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 г. № 745 было установлено, что минимальный уровень РБО рассчитывался как среднее арифметическое суммы показателей уровней РБО до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2435 указанная норма из пункта 1 Методики № 670 была исключена.

19. Пункт 3 статьи 131 БК в редакции Федерального закона от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году».

Рисунок 6

Информация об объеме дотаций на ВБО на 2024 год, расчеты Счетной палаты



Источник: данные Минфина России

— В ценах 2023 года

Источник: данные Минфина России

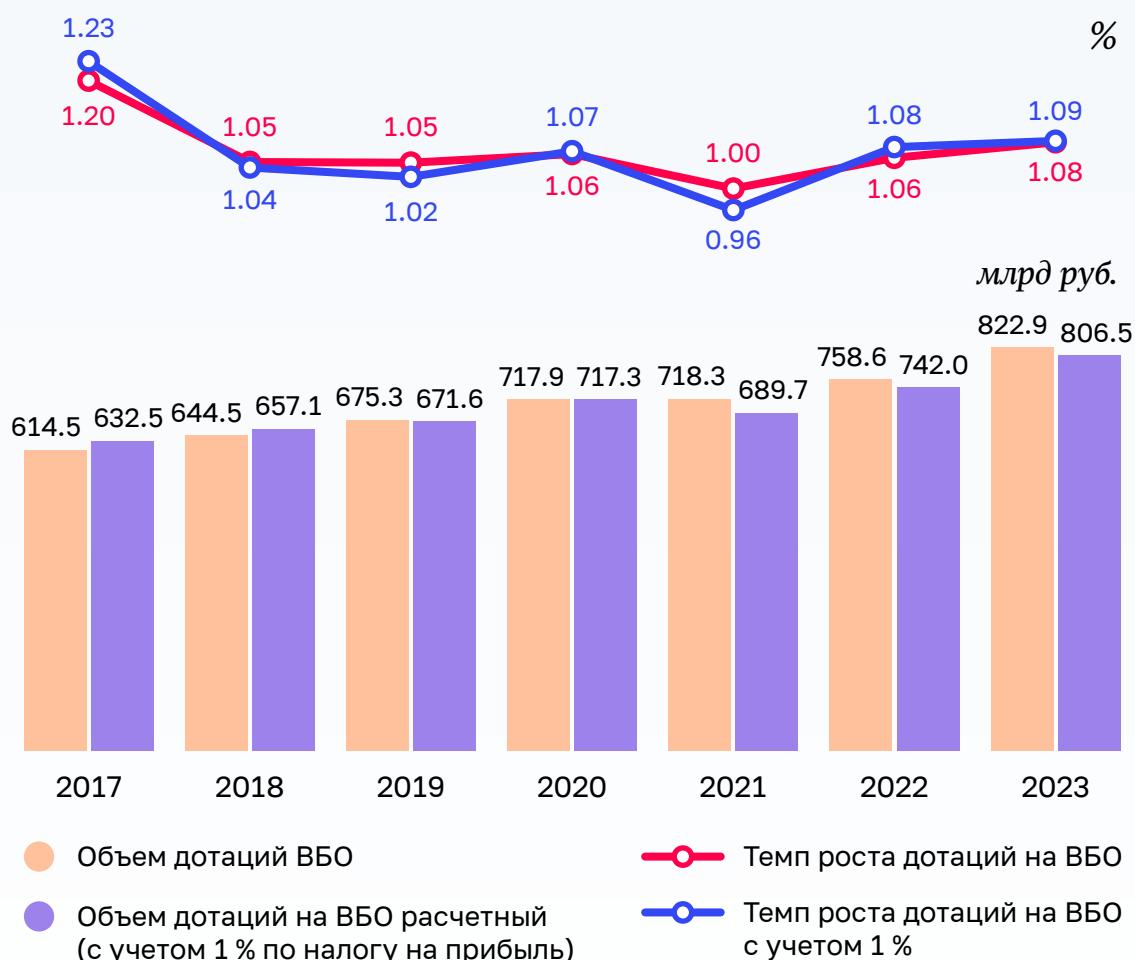
Примечание: корректировка проводилась с учетом индекса потребительских цен (среднего за год)

В Концепции № 117-р²⁰ указано, что в 2016 году принято решение о централизации одного процентного пункта налога на прибыль организаций. Объем соответствующего прироста по налогу, централизованному в федеральный бюджет, направляется на увеличение объемов дотации на ВБО и дотации на сбалансированность.

Анализ данных об объемах дотаций на выравнивание и величине, соответствующей одному процентному пункту налога на прибыль организаций, определенной исходя из расчетов поступлений налоговых доходов, представленных в составе материалов к законопроектам о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, позволяет сделать вывод, что в период с 2017 по 2023 год рост величины дотаций на ВБО обеспечивается только за счет централизации налога на прибыль организаций.

Рисунок 7

Объем дотаций на ВБО, расчеты Счетной палаты



Источник: данные Минфина России, Федерального казначейства

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

Объем средств федерального бюджета, направленных на предоставление дотаций на выравнивание в 2015–2023 годах, составил 5 953,3 млрд рублей.

Из числа регионов – получателей дотаций на выравнивание группа регионов, получающих наибольший объем дотаций (республики Дагестан, Бурятия, Саха (Якутия), Тыва, Алтайский, Камчатский и Ставропольский края, Ростовская область), достаточно стабильна, и на их долю на протяжении 2015–2023 годов приходится почти 42–48 % объема дотации на выравнивание.

7.1.1.3.2. Статьей 131 БК установлено, что дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – дотации на сбалансированность) предоставляются в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации.

Постановлением № 231²¹ установлены основания их предоставления, а также особенности распределения²². Фактически мероприятия ГП-36 по предоставлению дотаций на сбалансированность заключаются в предоставлении различным субъектам Российской Федерации по разным основаниям значительного числа разнонаправленных дотаций, которые в целом являются ситуативными (приложение № 5 к отчету).

По ряду дотаций на сбалансированность отдельными актами Правительства Российской Федерации устанавливался целевой характер²³.

Исходя из положений Методики № 607 при расчете показателя «Отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» к целевым межбюджетным трансфертам отнесены только дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

При этом в расчет показателя сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36 такие дотации не включены. Учет в расчете показателя всех дотаций, имеющих целевой характер, может повысить точность расчета значения показателя.

Наличие у субъектов Российской Федерации целей и условий предоставления дотаций может приводить к их неполному использованию субъектами Российской Федерации и невозможности направления средств дотации на другие цели, что влечет возврат остатков в федеральный бюджет. Так, объем остатков межбюджетных трансфертов

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 231 «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» (далее – Постановление № 231).

22. Постановлением № 231 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2023 г. № 2370) установлено, что предоставление дотаций на основании отдельных поручений и указаний Президента Российской Федерации и (или) поручений Председателя Правительства Российской Федерации, а также на основании распоряжений Правительства Российской Федерации осуществляется в соответствии с соглашением, заключаемым Министерством финансов Российской Федерации и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (далее – получатель). Соглашение содержит обязательства получателя по соблюдению условий предоставления дотаций в случае, если распоряжения Правительства Российской Федерации устанавливают условия предоставления дотаций.

23. Например, распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2023 г. № 1838-р Республике Алтай предусмотрено 115,3 млн рублей на создание подразделения противопожарной службы на территории Манжерокского сельского поселения.

за 2023 год в бюджетах субъектов Российской Федерации составил 16,96 млрд рублей, из них 14,6 млрд рублей, или 87 %, – дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в отношении которых были установлены условия предоставления дотаций (по ГП-36).

Предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов характеризуется неравномерностью предоставления и увеличением объема бюджетных ассигнований в течение финансового года.

Мероприятия по предоставлению указанных дотаций в целом взаимоувязаны с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36²⁴.

7.1.1.3.2.1. Наиболее системными являются дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели (далее – дотации на оплату труда). В заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2023 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 июня 2024 г. № 41К(1725) отмечалось, что в нарушение пункта 2 Постановления № 231 распределение указанных дотаций на 2021–2023 годы осуществлялось при отсутствии утвержденной Правительством Российской Федерации методики распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели²⁵. Постановлением № 2371 внесены изменения в Методику № 416, в том числе в части исключения периода ее действия (указанные изменения действуют с 6 февраля 2024 года).

Методикой № 416 установлено, что при распределении дотаций учитывается значение уровня РБО, определенного в соответствии с Методикой № 670. При предоставлении дотаций предусмотрено заключение соглашений, содержащих ряд обязательств, включающих направления в полном объеме дотации на финансовое обеспечение расходов на оплату труда и обеспечение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации отсутствия просроченной кредиторской задолженности по оплате труда и уплате страховых взносов по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иным выплатам персоналу.

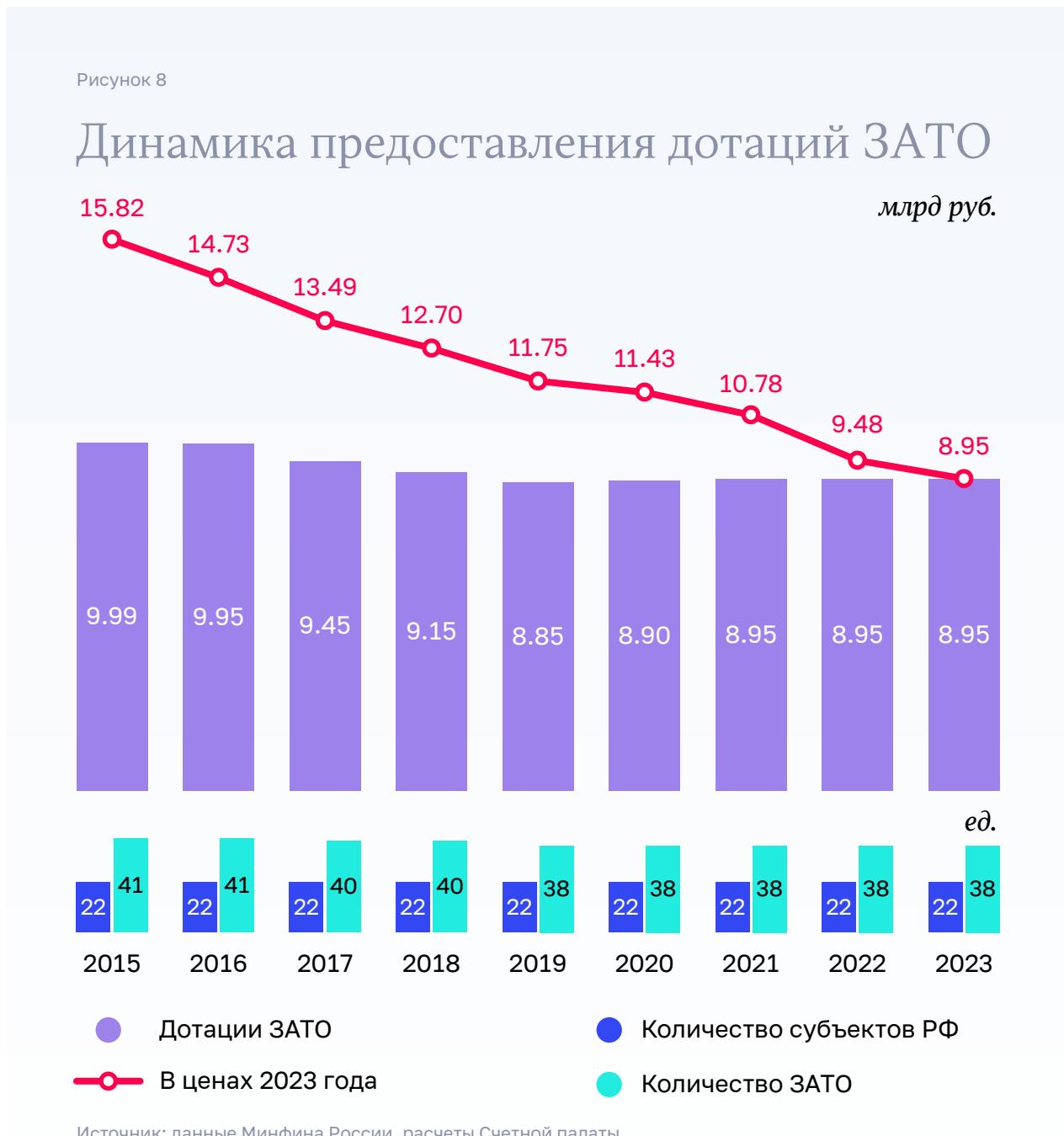
Мероприятия по предоставлению указанной дотации взаимоувязаны с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36.

24. При распределении и предоставлении дотаций на сбалансированность может использоваться показатель уровня РБО. В расчете показателя сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36 дотации на сбалансированность не учитываются.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 02 апреля 2020 г. 416 «Об утверждении методики распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на 2020 год» (далее – Постановление № 416, Методика № 416). Методика № 416 регламентировала распределение дотаций на 2020 год.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2023 г. № 2371 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 416» (далее – Постановление № 2371) утвержден бессрочный порядок распределения и предоставления дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели.

7.1.1.3.2.2. Предоставление дотаций, связанной с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований (далее – дотации ЗАТО) осуществляется в соответствии с Постановлением № 232²⁶, которым также предусмотрено заключение Минфином России трехсторонних соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ЗАТО, в которых предусматриваются обязательства субъектов Российской Федерации и ЗАТО по достижению показателей результативности предоставления дотаций.



26. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 г. № 232 «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования» (далее – Постановление № 232).

Постановлением № 232 в расчете объема дотаций ЗАТО установлено ограничение по темпам роста (снижения) дотации ЗАТО, находящихся на территории субъектов Российской Федерации, РБО которых до распределения дотаций на выравнивание на очередной финансовый год меньше единицы (за исключением случаев увеличения (сокращения) общего размера межбюджетных трансфертов, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО, и (или) преобразования (изменения границ) ЗАТО).

Указанное мероприятие увязано с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36.

7.1.1.3.3. Мероприятие по распределению и предоставлению единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура регламентируются Постановлением № 275^{27,28}.

Единая субвенция представляет собой совокупность объемов средств федерального бюджета, предоставляемых субъектам Российской Федерации в целях обеспечения их расходных обязательств, возникающих при выполнении установленного перечня полномочий Российской Федерации.

Расчет объемов единой субвенции производится обособленно по каждой субвенции, включенной в единую субвенцию, с последующим суммированием в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации методиками распределения таких субвенций.

В соответствии с пунктом 12 Правил № 275 уполномоченными ФОИВ²⁹ осуществляется оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию, в порядке, установленном соответствующим уполномоченным ФОИВ, исходя из сравнения фактически достигнутых значений целевых показателей со значениями целевых показателей по субъектам Российской Федерации, утвержденными уполномоченными ФОИВ.

При этом порядок оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации и значения целевых показателей по субъектам Российской Федерации определяются и утверждаются каждым уполномоченным ФОИВ самостоятельно.

27. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 г. № 275 «Об утверждении Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее – Постановление № 275, Правила № 275).

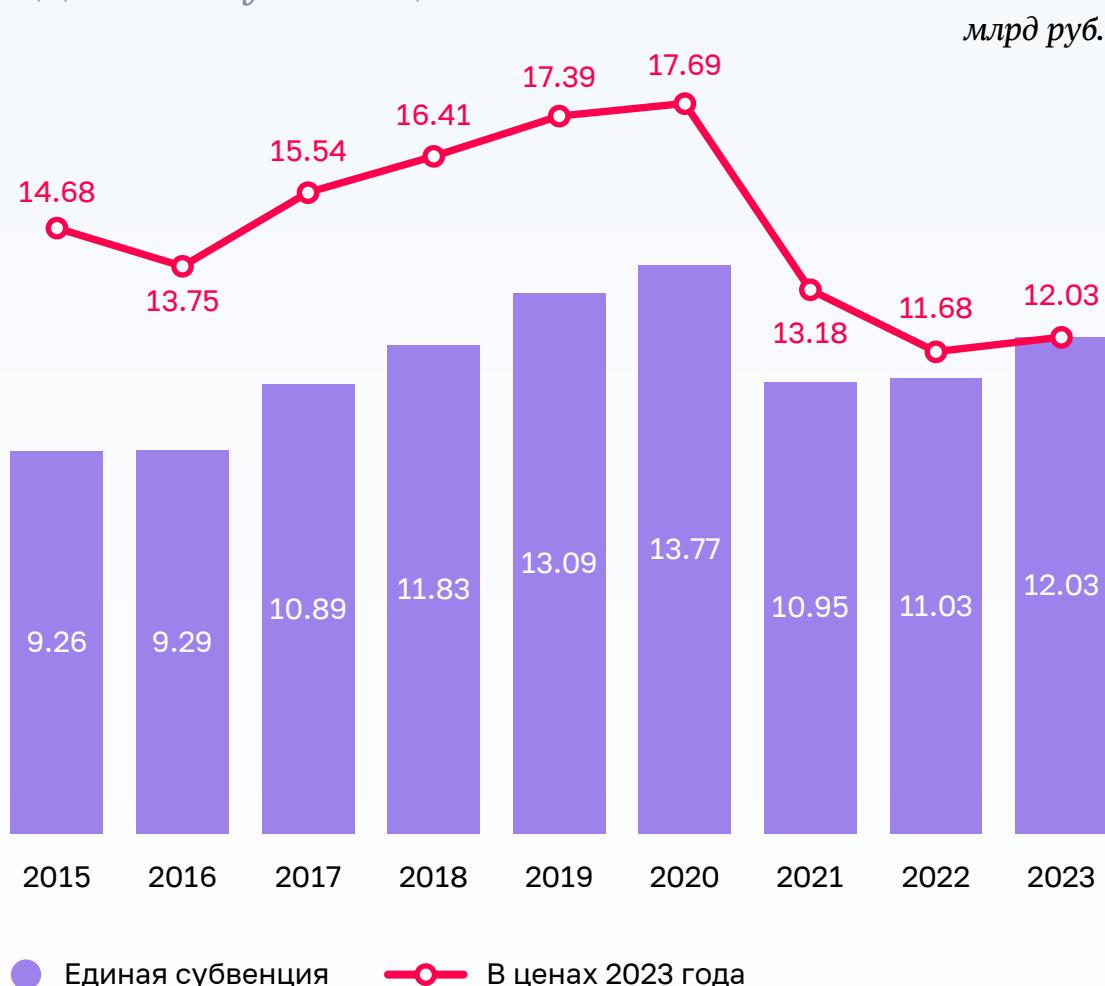
28. Первоначально в перечень субвенций на 2014–2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 г. № 1456-р, были включены 11 субвенций. В течение 2013–2015 годов из перечня исключено 3 субвенции (2 субвенции исключены в 2013 году, 1 субвенция – в 2015 году).

29. Минздрав России, Минсельхоз России, Минюст России, Минтруд России, Минкультуры России, Минприроды России, Рособрнадзор.

Обязанность уполномоченных ФОИВ по представлению в Минфин России информации о причинах ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и о примененных к ним мерах воздействия³⁰ введена с 1 января 2024 года Постановлением № 1284³¹. До принятия Постановления № 1284 указанное требование нормативно не было закреплено.

Рисунок 9

Динамика предоставления единой субвенции



Источник: данные Минфина России, расчеты Счетной палаты)

Примечание: корректировка проводилась с учетом индекса потребительских цен (среднего за год)

30. В срок до 15 марта текущего финансового года.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2023 г. № 1284 «Об особенностях формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и о внесении изменений в Правила формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее – Постановление № 1284).

Указанное мероприятие не увязано напрямую с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36³².

7.1.1.3.4. В части мероприятий по заключению соглашений с субъектами Российской Федерации, получающими дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также мониторинга выполнения условий соответствующих соглашений отмечаем следующее.

БК³³ установлено положение о заключении таких соглашений. В целях реализации БК Правительством Российской Федерации ежегодно принимаются постановления о соглашениях, заключаемых Минфином России с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, получающих дотации на ВБО и предусматривающих меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год³⁴ (далее – соглашения, заключаемые при предоставлении дотации на ВБО). Указанными постановлениями установлены требования к соглашениям, а также предусмотрены обязательства регионов по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности, рост налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по оптимизации расходов бюджета субъектов Российской Федерации, меры дисциплинарной ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации установленных обязательств³⁵.

Обязательства дифференцированы по группам регионов.

За период с 2020 по 2023 год отмечается смягчение обязательств субъектов Российской Федерации, содержащихся в соглашениях, заключаемых при предоставлении дотации на ВБО (приложение № 6 к отчету).

Указанное мероприятие опосредовано увязано с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36 в качестве институционального инструмента, позволяющего Минфину России побуждать регионы принимать меры по проведению взвешенной бюджетной политики³⁶.

-
- 32. Информация об объемах перечисленных субвенций не учитывается при расчете показателя сокращения дифференциации уровня РБО.
 - 33. Пункт 10 статьи 131 (введен Федеральным законом 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»).
 - 34. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 1950, постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 2196, постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2534, постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2022 г. № 2457.
 - 35. Предусмотрена возможность применения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации меры дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации к должностным лицам исполнительных органов субъекта Российской Федерации, чьи действия (бездействие) привели к нарушению обязательств.
 - 36. Например, для ряда субъектов соглашениями предусмотрены обязательства по направлению на согласование в Минфин России до внесения в законодательный орган субъекта Российской Федерации проектов законов и актов, направленных на установление или увеличение расходных обязательств, проектов законов о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, проектов законов о внесении изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год; не внесение в законодательный субъекта Российской Федерации проекта закона без учета рекомендаций Минфина России.

7.1.1.3.5. Мониторинг эффективности предоставления субсидий, достижения значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации осуществляется Минфином России. Мониторинг проводится по исполнение пункта 21 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных Постановлением № 999^{37,38}. В соответствии с Правилами № 999 Минфин России ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации отчет о достижении значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации.

При этом Минфином России результаты мониторинга готовятся в разрезе главных распорядителей бюджетных средств, информация о достижении значений результатов использования субсидий в разрезе субъектов Российской Федерации в указанный отчет не включаются, что не позволяет оценить достижение значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации.

Указанное мероприятие опосредовано увязано с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36³⁹.

7.1.1.3.6. В целях реализации мероприятия по подготовке предложений по совершенствованию механизмов предоставления межбюджетных трансфертов, Счетной палатой проанализирована информация, поступившая от руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации⁴⁰, и информация, полученная от Министерства финансов Российской Федерации⁴¹.

Всего проанализировано 152 предложения по совершенствованию механизма распределения дотаций на ВБО из 76 субъектов Российской Федерации, из которых 60 предложений касаются совершенствования расчета индекса налогового потенциала (далее – ИНП) и ИБР, 57 предложений – изменения порядка определения расчетного объема расходных обязательств регионов, 9 предложений – по совершенствованию методики расчета дотаций на ВБО и 26 иных предложений – совершенствования механизмов предоставления межбюджетных трансфертов и порядка расчета «модельного бюджета» в составе распределяемых дотаций.

-
37. Постановление Правительства Российской Федерации 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее – Правила № 999).
38. Сведения, необходимые для осуществления мониторинга и формирования ежегодного отчета о достижении значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации, запрашиваются Минфином России у ФОИВ на бумажных носителях в соответствии с доведенными формами. Информация запрашиваются у ФОИВ как в обобщенном виде в разрезе каждого вида субсидии, так и в разрезе каждого субъекта Российской Федерации по каждому виду субсидии (КБК, вид расходов) в рамках заключенного с ФОИВ соглашения.
39. Информация об объемах финансовой поддержки из федерального бюджета, предоставленной в форме субсидий учитывается при определении показателя сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36. Правилами № 999 определено, что, если при осуществлении мониторинга или при формировании ежегодного отчета Минфином России установлено недостижение значений результатов использования субсидий, такая информация учитывается при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.
40. В рамках ответа на запрос Счетной палаты от 28 марта 2023 г. № ЗИ13/994/13-01.
41. Письмо Минфина России от 25 апреля 2024 г. № 06-06-16/39223.

Ряд предложений касается изменения сроков предоставления распределения дотаций на ВБО в составе материалов проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Так, в соответствии с письмами Владимирской⁴², Ивановской⁴³, Новгородской⁴⁴, Свердловской областей⁴⁵, предлагается включать распределение дотаций на ВБО в разрезе субъектов Российской Федерации в материалы при внесении Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и рассматривать распределение соответствующих дотаций в первом чтении.

Соответствующее решение позволит повысить прозрачность механизма распределения дотаций на ВБО, в том числе обеспечит возможность осуществления полноценного и объективного государственного финансового контроля на этапе проектирования бюджета.

Сейчас распределение дотаций на ВБО происходит в рамках рассмотрения во втором чтении законопроекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период. При этом БК предельный срок внесения проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете установлен не позднее 1 ноября текущего года, проекта решения о местном бюджете в сроки – не позднее 15 ноября текущего года.

Таким образом, мероприятия по подготовке предложений по совершенствованию механизмов предоставления МБТ опосредовано увязаны с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36⁴⁶.

7.1.1.3.7. Информация о мероприятиях, реализуемых в рамках КПМ Дотации, приведена в приложении № 7 к отчету. Указанные мероприятия в целом увязаны с мероприятиями, реализуемыми в рамках цели 1 ГП-36 и с показателями КПМ Дотации.

При этом мероприятие КПМ Дотации «Обеспечена реализация механизма предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, предусмотренного правилами, устанавливающими общие требования к формированию, предоставлению и распределению субсидий» по своему наполнению шире, чем мероприятие цели 1 ГП-36. Так, помимо мониторинга предоставления субсидий (который проводится в рамках реализации цели 1 ГП-36), КПМ Дотации включает мероприятие по утверждению предельного уровня софинансирования.

42. Письмо от 18 июля 2023 г. № 5277-01/02-44 (входящий от 18 июля 2023 г. № А-4664).

43. Письмо от 18 июля 2023 г. № 02-13-0-230 (входящий от 3 августа 2023 г. № А-5182).

44. Письмо от 18 июля 2023 г. № КФ-1704-И (входящий от 19 июля 2023 г. № А-4675).

45. Письмо от 25 апреля 2024 г. № 06-06-16/39223 (входящий от 26 апреля 2024 г. № А-3509).

46. Подготовка предложений по совершенствованию механизмов предоставления МБТ приводит к изменениям нормативных правовых актов в части порядков определения, распределения и предоставления финансовой помощи в форме дотаций, субсидий и иных МБТ, которые в свою очередь оказывают влияние на показатели сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36.

Правилами № 999 установлен порядок расчета предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета (далее – предельный уровень софинансирования), величина которого определяется исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности, определенного в соответствии с Методикой № 670, и места (ранга) региона по уровню расчетной бюджетной обеспеченности (приложение № 8 к отчету).

Значения предельного уровня софинансирования дифференцированы в зависимости от полномочий, на софинансирование которых представляются межбюджетные субсидии⁴⁷.

Распоряжением № 117-р установлено, что Правительством Российской Федерации ежегодно утверждаются на очередной финансовый год и плановый период предельные уровни софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации. При этом ранее утвержденные предельные уровни не подлежат изменению, что позволяет повысить прозрачность и предсказуемость планирования расходов регионами и не дестимулировать регионы при росте налогового потенциала и повышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

Анализ предельных уровней софинансирования по субъектам Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов⁴⁸ и предельных уровней софинансирования на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов⁴⁹ свидетельствует об уменьшении предельных уровней софинансирования на 2024 год по сравнению с 2020 годом у 23 субъектов Российской Федерации, увеличение отмечается в 41 субъекте Российской Федерации. У остальных регионов динамика отсутствует⁵⁰.

-
47. Например, выделяются расходные обязательства субъектов Российской Федерации, возникшие при реализации региональных проектов, а также в целях реализации государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (за исключением субсидий, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервных фондов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства и (или) приобретения объектов недвижимого имущества в случае реализации в отдельных субъектах Российской Федерации в соответствии с актами Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации индивидуально определенных мероприятий, имеющих общегосударственное значение, субсидий на софинансирование подготовки и проведения международных мероприятий, решения о проведении которых приняты Президентом Российской Федерации и (или) Правительством Российской Федерации, субсидий на софинансирование непредвиденных расходов, проведение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций и ряда других). В отношении субъектов Российской Федерации, для которых разрабатываются индивидуальные программы социально-экономического развития, предельный уровень софинансирования в период действия таких программ принимается равным 99 %.
48. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2019 г. № 1553-р (в первоначальной редакции).
49. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2023 г. № 2082-р.
50. В анализ не включены регионы, которым распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2019 г. № 1553-р предельные уровни софинансирования не установлены.

В Методике № 670 предусмотрены механизмы, позволяющие сглаживать снижение дотации на выравнивание при росте налогового потенциала отдельных субъектов Российской Федерации и не прекращать одновременно ее предоставление при превышении уровня расчетной бюджетной обеспеченности второго критерия выравнивания⁵¹.

Пунктом 4 Правил № 999 установлено, что правила предоставления субсидий, разрабатываемые субъектами бюджетного планирования, должны включать методику распределения субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, предусматривающую определение размера субсидии с учетом предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета.

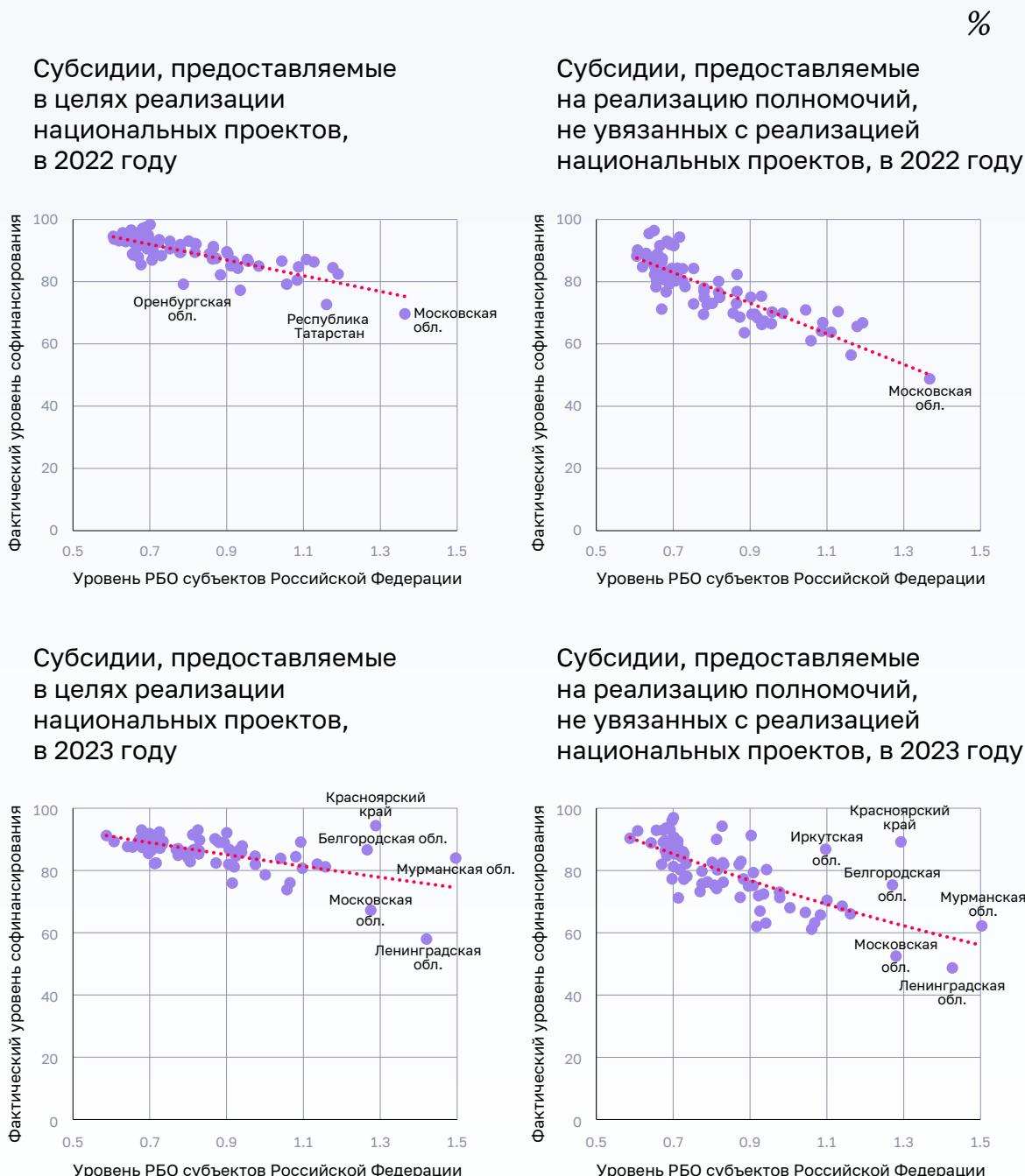
Анализ информации из соглашений между главными распорядителями средств федерального бюджета и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий свидетельствует, что фактический уровень софинансирования может быть меньше предельной величины.

Информация о фактическом уровне софинансирования из федерального бюджета при предоставлении субсидий в 2022–2023 годах представлена на рисунке 10.

51. К их числу относятся использование при расчете налогового потенциала регионов данных за три периода и ограничение темпов роста налогового потенциала средними темпами по Российской Федерации, а также неснижение дотации на выравнивание субъекту Российской Федерации по сравнению с уже утвержденными объемами на соответствующий год даже при росте его налогового потенциала.

Рисунок 10

Уровень софинансирования субсидий в зависимости от уровня РБО субъекта Российской Федерации 2022–2023 гг. (за исключением субъектов с РБО более 1,5)

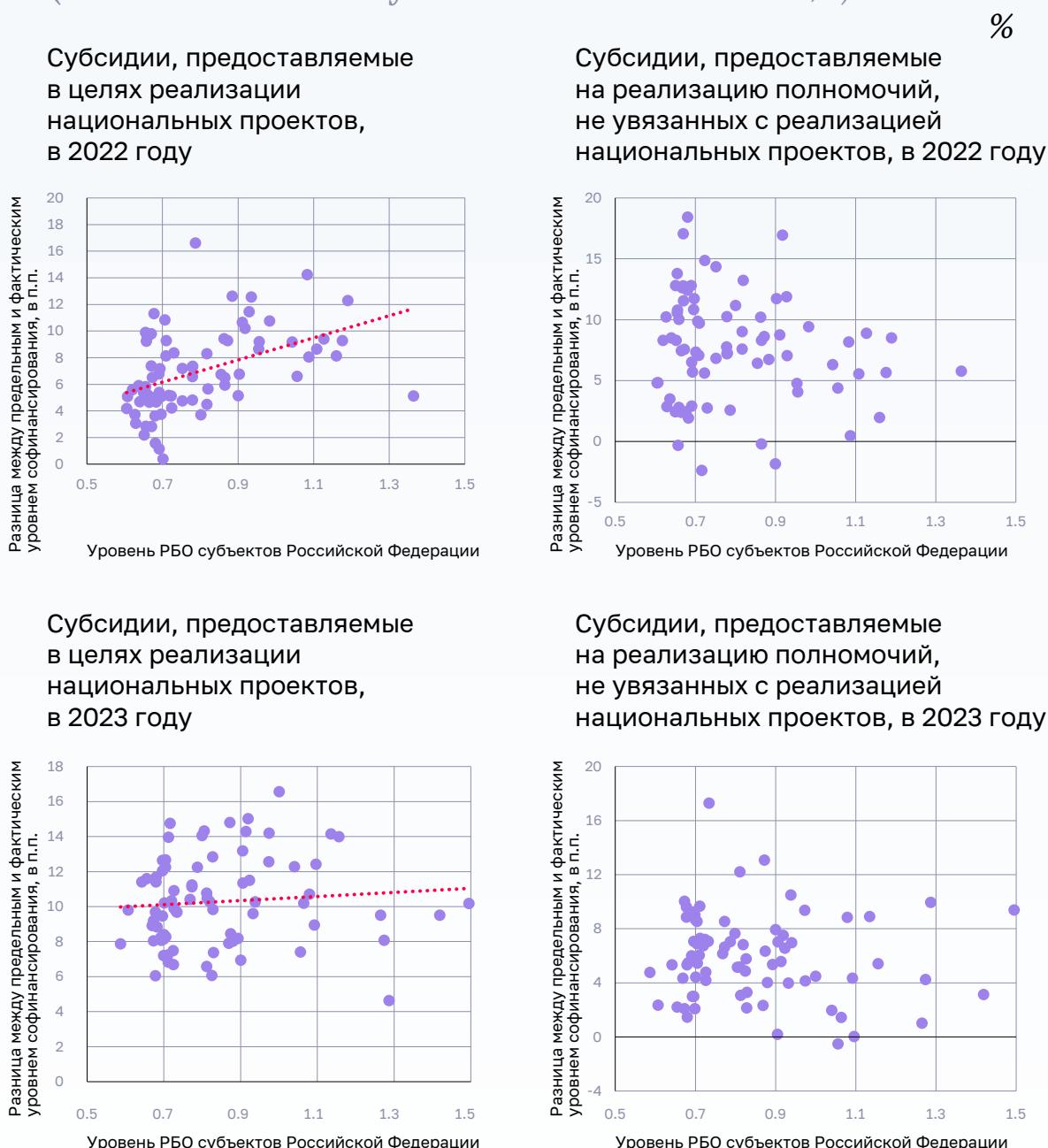


Источник: расчеты Счетной палаты (на основе информации, представленной Минфином России о заключении соглашений с главными распорядителями средств федерального бюджета с высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации)

Анализ показал, что фактический уровень софинансирования субсидий выше для регионов с более низким уровнем РБО, что свидетельствует о наличии выравнивающего эффекта при предоставлении субсидии из федерального бюджета.

Рисунок 11

Разница между предельным и фактическим уровнем софинансирования субсидий в зависимости от уровня РБО субъекта Российской Федерации в 2022–2023 гг. (за исключением субъектов с РБО более 1,5)



Источник: расчеты Счетной палаты (на основе информации, представленной Минфином России о заключении соглашений с главными распорядителями средств федерального бюджета с высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации)

Разница между предельным и фактическим уровнем софинансирования субсидий из федерального бюджета растет с увеличением РБО региона (за исключением отдельных субъектов Российской Федерации). Таким образом, в среднем у регионов с более высоким уровнем РБО софинансирование за счет средств федерального бюджета меньше, чем предусматривается предельным уровнем софинансирования.

Следовательно, определение и утверждение предельных уровней софинансирования имеет выравнивающий эффект и увязано с показателем сокращения дифференциации уровня РБО ГП-36.

Кроме того, Правилами № 999⁵² установлена норма, что критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий устанавливаются в том числе с учетом уровня РБО в отношении единой субсидии (при необходимости).

Анализ нормативных правовых актов свидетельствует, что главными распорядителями средств показатели уровня РБО используются в качестве критерия отбора для предоставления межбюджетных трансфертов, тем самым усиливая выравнивающий эффект (приложение № 9 к отчету).

7.1.2. Анализ соответствия деятельности ФОИВ по организации и реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации нормативным правовым актам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации и иным документам

Критерии аудита соответствия

Критерий 3 аудита соответствия. Деятельность ФОИВ по определению и распределению объема межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках ГП-36 в целом соответствует положениям поручений Президента Российской Федерации, положениям нормативных правовых актов Российской Федерации и иных документов.

Критерий 4 аудита соответствия. Выработка подходов по организации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности осуществляется федеральными органами исполнительной власти в целом с учетом международных принципов и практики в области управления (оценки управления) государственными финансами.

7.1.2.1. В 2020–2023 годах по вопросам изменения подходов к формированию межбюджетных отношений и, в частности, методики расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации были даны следующие поручения Президента Российской Федерации (далее – Поручение):

52. Пункт 8 (2) Правил № 999 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2022 г. № 934 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»).

абзац 3 подпункта «а» и абзац 2 и 3 подпункта «в» пункта 7 «Перечня поручений по итогам совместного заседания Госсовета и Совета по стратегическому развитию и нацпроектам» от 16 января 2021 г. № Пр-45ГС, абзац 2 подпункта «е» пункта 1 «Перечня поручений по итогам совещания о ситуации с паводками и пожарами в регионах и ходе ликвидации их последствий» от 16 августа 2021 г. № Пр-1464, подпункты «в» и «г» пункта 1 «Перечня поручений по итогам совещания по экономическим вопросам» от 30 сентября 2021 г. № Пр-1835, подпункта «п» пункта 1 «Перечня поручений по итогам совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов» от 10 апреля 2022 г. № Пр-622, подпункта «б» пункта 1 «Перечня поручений по итогам совещания с членами Правительства» от 3 октября 2023 г. № Пр-2005⁵³.

Анализ хода исполнения Поручений, касающихся вопросов выравнивания бюджетной обеспеченности, свидетельствует, что Минфином России были реализованы следующие предложения:

- во исполнение подпункта «г» пункта 1 поручения от 30 сентября 2021 г. № Пр-1835 по вопросу индексации объема дотации на ВБО было предусмотрено внесение изменений в статью 131 БК в части законодательного закрепления ежегодной индексации объема дотации на выравнивание на уровень прогнозируемой инфляции. Частично это также учитывает предложения в рамках подпункта «п» пункта 1 поручения от 10 апреля 2022 г. № Пр-622 и подпункта «а» пункта 7 поручения от 16 января 2021 г. № Пр-45ГС;
- во исполнение подпункта «в» пункта 1 перечня поручений от 30 сентября 2021 г. № Пр-1835 в целях оказания дополнительной поддержки субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых превысил второй критерий выравнивания на 2022 год, была предусмотрена компенсация снижения дотаций на выравнивание в течение трех лет после его достижения до 75, 50 и 25 % соответственно от объема дотаций, полученных в 2021 году.

Вместе с тем анализ исполнения подпункта «б» пункта 1 поручения от 3 октября 2023 года № Пр-2005 по вопросу о внесении в Методику № 670 изменений, предусматривающих учет особенностей (специфики) осуществления расходов субъектами Российской Федерации, территории или части территорий которых входят в состав Арктической зоны, выявил, что в Методике № 670 учитывается часть особенностей Арктической зоны, в том числе подразумевающих экстремальные природно-климатические условия, крайне низкие плотность населения и уровень развития транспортной и социальной инфраструктуры. Особенности Арктической зоны, которые заложены в Стратегии Арктической зоны Российской Федерации, включают более широкий круг характеристик, определяющих специальные подходы к ее социально-экономическому развитию, которые могут учитываться при предоставлении иных форм помощи (приложение № 10 к отчету).

53. Информация официального сайта Президента Российской Федерации.

7.1.2.2. Нормативными правовыми актами, приказами Минфина России, планами работы Министерства и разделом 5 «План реализации комплекса процессных мероприятий» (далее – План реализации КПМ Дотации) определены процедуры, сроки и содержание мероприятий, направленных на реализацию мер по выравниванию бюджетной обеспеченности.

Так, БК установлено, что Минфин России до 1 августа текущего финансового года направляет в исполнительные органы субъектов Российской Федерации исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и до 20 августа текущего финансового года проводит сверку указанных исходных данных с исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

Приказом Минфина России от 19 августа 2010 г. № 408 утвержден Порядок сверки исходных данных для проведения расчетов распределения межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований.

Следует отметить открытость Минфина России во взаимоотношениях с регионами в части процедур сверки исходных данных.

Планом реализации КПМ Дотации предусматривается несколько ежегодно повторяющихся итераций (контрольных точек), характерных для мероприятия в соответствии с действующими НПА.

При распределении и предоставлении дотаций предусмотрено получение исходных данных для проведения расчетов от ФОИВ, размещение исходных данных в Государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» и их сверка с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расчет и распределение дотаций, заключение соглашений (если нормативными правовыми актами предусмотрено заключение соглашений) и мониторинг их исполнения.

Анализ Плана по реализации КПМ Дотации свидетельствует, что контрольные точки, характеризующие указанные этапы по ряду дотаций (по дотациям на выравнивание, дотациям ЗАТО, дотациям на оплату труда), отсутствуют.

7.1.2.3. Анализ основных положений международных стандартов в области управления государственными финансами PEFA⁵⁴ свидетельствует, что действующая система распределения дотаций на выравнивание в России в целом соответствует международным стандартам. По международным критериям оценка соответствия

54. В 2001 году на международном уровне была инициирована Программа оценки государственных расходов и финансовой отчетности (Public Expenditure and Financial Accountability) для разработки стандартной методологии и справочного руководства с целью диагностики качества государственных финансов. За прошедшие 20 лет методология PEFA зарекомендовала себя общепризнанным международным стандартом проведения оценок эффективности системы управления государственными финансами и включает 31 количественных показателя.

стандартам в части прозрачности системы распределения трансфертов⁵⁵ и своевременности информации о трансферах⁵⁶ находится на уровне между А и В. При этом в ГП-36 и КПМ Дотации предусмотрены мероприятия по «распределению и предоставлению» дотаций, единой субвенции. Таким образом, в формулировках мероприятий в ГП-36 и КПМ Дотации не предусматривается целеполагание в части «прозрачного» и «своевременного» процесса перечисления дотаций и единой субвенции. Формулировка с использованием характеристик «прозрачного» и «своевременного» распределения и предоставления трансфертов присутствует только в паспорте ГП-36⁵⁷ в части ожидаемых эффектов от реализации структурного элемента КПМ Дотации. Это потенциально может приводить к непрозрачному предоставлению и несвоевременному распределению трансфертов.

7.1.2.4. В федеративных государствах несоответствие между собственными доходными источниками и расходными обязательствами на субфедеральном уровне приводит к возникновению вертикального бюджетного дисбаланса, который компенсируется за счет предоставления межбюджетных трансфертов, перераспределения полномочий или заемных средств. Правильно разработанный дизайн системы межбюджетных трансфертов, включая элементы выравнивания, исправляет искажения, вызванные распределением доходных и расходных полномочий между разными уровнями власти. В международной практике⁵⁸ получила широкое распространение концепция вертикального бюджетного дисбаланса, поскольку она позволяет провести диагностику сложившейся системы межбюджетных отношений и, как следствие, оценить устойчивость на всех уровнях бюджетной системы.

В зависимости от поставленных целей используются разные подходы к оценке вертикального бюджетного дисбаланса. Так, подход, используемый МВФ⁵⁹, показывает

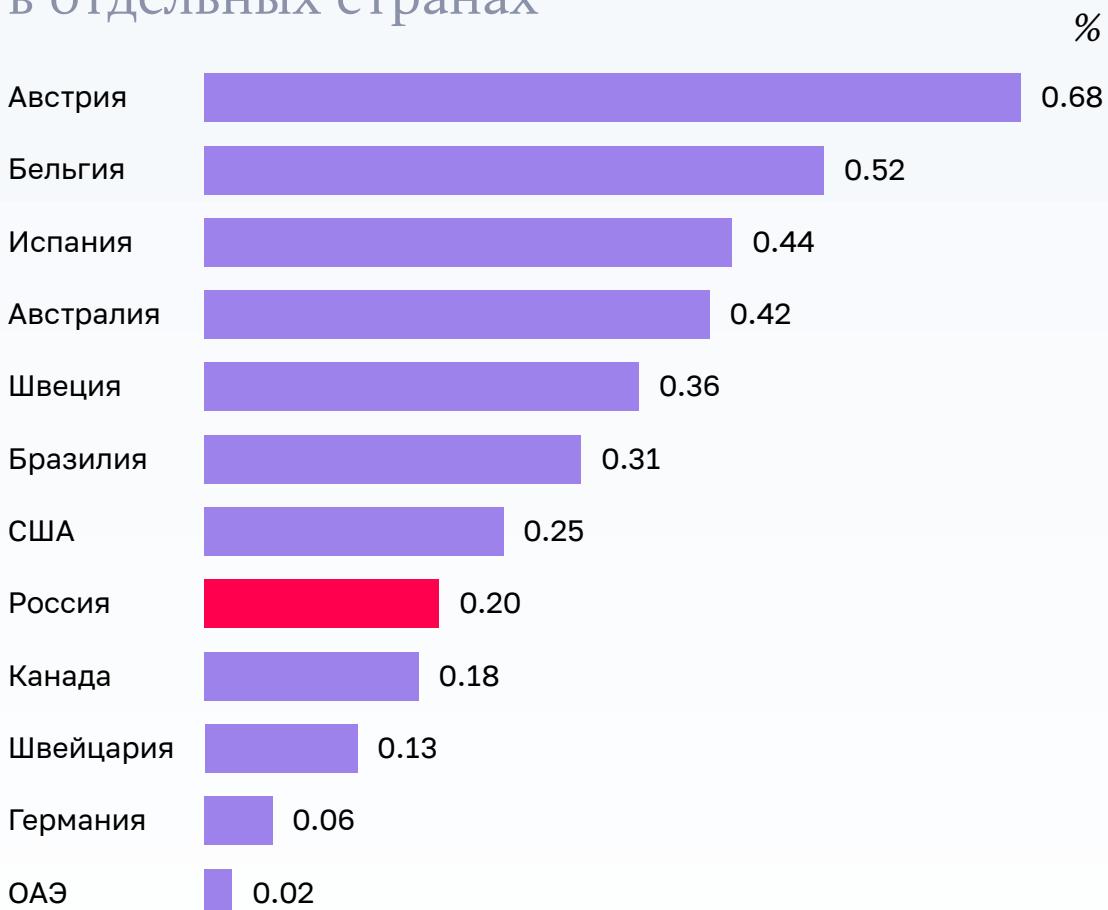
-
55. По показателю «РІ-7 Трансферты местным органам власти», параметр «7.1. Система распределения трансфертов» баллы рассчитываются следующим образом:
А – горизонтальное распределение всех трансфертов местным органам власти от центрального правительства определяется прозрачными системами, основанными на правилах;
В – горизонтальное распределение максимального количества трансфертов местным органам власти от центрального правительства определяется прозрачными системами, основанными на правилах;
С – горизонтальное распределение некоторых трансфертов местным органам власти от центрального правительства определяется прозрачными системами, основанными на правилах;
Д – эффективность меньше требуемой для балла «С».
56. По показателю «РІ-7 Трансферты местным органам власти», параметр «7.2. Своевременность информации о трансферах» баллы рассчитываются следующим образом:
А – процесс, в соответствии с которым местные органы власти получают информацию о годовой величине причитающихся им трансфертов, устанавливается стандартным бюджетным календарем, который в основном соблюдается, и который содержит ясную и достаточно подробную информацию для местных органов власти, что дает им как минимум шесть недель для своевременного планирования своего бюджета;
В – процесс, в соответствии с которым местные органы власти получают информацию о годовой величине причитающихся им трансфертов, устанавливается стандартным бюджетным календарем, который содержит ясную и достаточно подробную информацию для местных органов власти, что дает им как минимум четыре недели для своевременного планирования своего бюджета;
С – в бюджетных процедурах могут наблюдаться значительные задержки. Информация о годовой величине трансфертов направляется местным органам власти до начала их финансового года.;
Д – эффективность меньше требуемой для балла «С».
57. Паспорт государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» утвержден решением Правительства Российской Федерации (протокол от 28 декабря 2021 г. № 3).
58. Международные принципы в области бюджетного федерализма были сформулированы международными организациями (Всемирный банк, ОЭСР, МВФ) на основании принятых теоретических подходов и систематизации опыта лучших зарубежных практик.
59. В соответствии с методологией МВФ показатель вертикального бюджетного дисбаланса рассчитывается по формуле:
$$VFI = 1 - \frac{\text{собственные доходы}}{\text{собственные расходы}}$$
 где собственные доходы = доходы – входящие трансферты, собственные расходы = расходы – исходящие трансферты.

несоответствие между степенью децентрализации доходов и расходов, а метод расчета, предложенный Джеймсом С.Х. Хантером⁶⁰ (приложение № 11 к отчету), оценивает самостоятельность субфедеральных бюджетов с точки зрения их зависимости от бюджетных средств, подконтрольных федеральным властям.

Выборочный анализ показал, что в соответствии с подходом МВФ вертикальный бюджетный дисбаланс в среднем по России сопоставим с другими странами, при этом Россия оказалась ближе к странам с более высокой степенью бюджетной децентрализации (рисунок 12). Вместе с тем, учитывая существующую в России высокую межрегиональную дифференциацию, вертикальный бюджетный дисбаланс существенно отличается по регионам.

Рисунок 12

Вертикальный бюджетный дисбаланс в отдельных странах



Источник: IMF Fiscal decentralization Dataset, данные 2019 года

60. В 1974 году впервые Джеймсом С.Х. Хантером был введен термин «вертикальный фискальный дисбаланс» как несоответствие между бюджетными ресурсами и расходными обязательствами для каждого уровня государственного управления. Показатель рассчитывается как доля собственных доходов субфедеральных бюджетов (без ресурсов неподконтрольных субфедеральным властям) к собственным расходным обязательствам субфедеральных властей. Методология расчета показателя Хантера представлена в приложении к отчету.

В результате проведенных расчетов показателя вертикального бюджетного баланса в соответствии с методологией Хантера было установлено, что большинство российских регионов характеризуются высокой зависимостью от решений федерального центра. Бюджетная сбалансированность на региональном уровне сокращается в два раза (с 0,83 до 0,42 в среднем по России), когда дополнительно к межбюджетным трансфертам из собственных бюджетных ресурсов исключаются также закрепленные на федеральном уровне налоги. Вместе с тем около трех четвертей всех регионов по показателю бюджетной сбалансированности находятся ниже среднего значения по России. Выявленные факты свидетельствуют о низком уровне самостоятельности региональных бюджетов и, как следствие, о высокой роли межбюджетных трансфертов (включая элементы выравнивания).

Опыт других стран показывает, что наиболее сложной задачей в рамках фискального выравнивания с помощью межбюджетных трансфертов является разработка формулы, адекватно учитывающей дифференциацию расходных потребностей регионов.

Кроме того, оценка эффекта от выравнивания по расходам представляет значительную сложность, так как в отличие от выравнивания по доходам эффект нельзя оценить с помощью метрики, измеряющей диспропорции в доходах⁶¹.

В этой связи международные организации рекомендуют упрощать формулы выравнивающих трансфертов, либо сокращая количество используемых при расчете показателей, либо используя показатели с измеримым количественным эффектом.

В Российской Федерации при распределении дотации на выравнивание рассчитывается ИБР, отличающийся высокой сложностью расчета, что делает очень затруднительной оценку вклада от используемых факторов (показателей, используемых в Методике № 670). Кроме того, начиная с 2017 года при распределении дотаций используется «модельный бюджет», что еще больше усложняет расчет.

Вместе с тем в России официально (в ГП-36) предусмотрен один выравнивающий трансферт – дотации на ВБО. Однако фактически элементы выравнивания присутствуют также у других инструментов выравнивания⁶².

61. Системы фискального выравнивания перераспределяют средства от более финансово обеспеченных регионов к тем регионам, которые сталкиваются с более высокими расходами на душу населения или более низкими возможностями в части получения доходов. Существует три основных способа фискального выравнивания: выравнивание по доходам, выравнивание по расходам и заполнение разрывов. При определении выравнивающих трансфертов выравнивание по доходам основывается на оценке реальных или потенциальных доходов на душу населения. Выравнивание по расходам компенсирует затраты субфедеральным властям с более высокими расходами на душу населения. Третья система заполняет разрыв между подушевыми расходами и доходами для каждого региона. Большинство систем выравнивания сочетают в себе элементы каждого из существующих способов выравнивания.

62. Элементы выравнивания присутствуют также у следующих инструментов:

- дотации бюджетам на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели;
- субсидии;
- иные межбюджетные трансферты (частично);
- в части перераспределения доходов федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Результаты анализа и сопоставления международных принципов систем фискального выравнивания с используемыми подходами в Российской Федерации свидетельствуют, что по отдельным элементам системы фискального выравнивания можно выделить несовершенства существующих механизмов, включая сложность формулы распределения дотации на выравнивание и большое количество других инструментов, имеющих выравнивающий эффект.

Указанные инструменты носят противоречивый характер, включая одновременно и выравнивающие, и стимулирующие элементы, что потенциально может повлиять на качество реализации отдельных мероприятий по выравниванию.

7.2. Оценка результативности мер по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (аудит эффективности)

7.2.1. Оценка хода достижения запланированных результатов по цели 1 ГП-36 «Сокращение отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов до 2,4 раза к 2030 году»

Критерий аудита эффективности

Критерий 1 аудита эффективности. Значение показателя «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» в 2022 и 2023 годах достигнуты.

Порядок расчета показателей ГП-36, в отношении которых Минфин России является ФОИВ, ответственным за их достижение, содержится в Методике № 607).

Алгоритм формирования значения показателя «Отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов», содержащийся в Методике № 607, не раскрывает порядок расчета используемых в формуле базовых показателей: РБО_{maxi} и РБО_{minj} (уровни расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, входящих в число 10 регионов, имеющих самый высокий, и 10 регионов, имеющих самый низкий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, после распределения дотаций на выравнивание, рассчитанные в предыдущем году на соответствующий год с учетом

финансовой поддержки из федерального бюджета, предоставленной в форме субсидий, иных межбюджетных трансфертов и дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствующем году, скорректированной на индекс бюджетных расходов соответствующего года), что не позволяет однозначно оценить корректность расчетов значения показателя.

Согласно представленным Минфином России дополнительным разъяснениями и расчетам⁶³ при определении значения показателя ГП-36 производится корректировка объемов целевых межбюджетных трансфертов на ИБР, среднюю численность постоянного населения субъекта Российской Федерации и средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации (без учета налоговых доходов, поступающих в бюджеты отдельных субъектов Российской Федерации или увязанных с расходами бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации) в расчете на душу населения, рассчитанный на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода на основе показателей прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, представляемых в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете. При этом порядок (формула) осуществления соответствующих корректировок в Методике № 607 отсутствует.

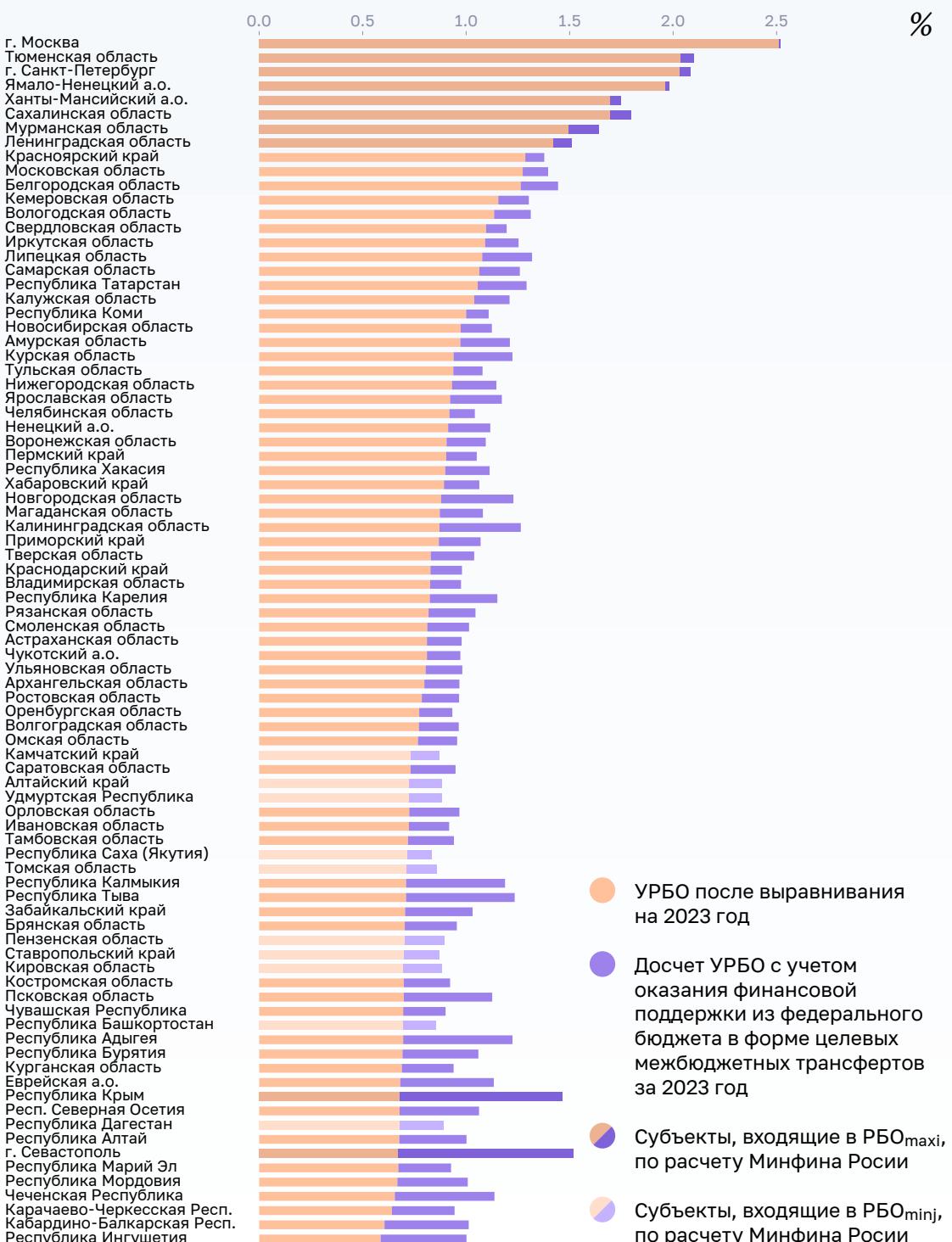
Также в Методике № 607 не раскрывается порядок определения показателей налоговых доходов, поступающих в бюджеты отдельных субъектов Российской Федерации или увязанных с расходами бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации, которые не учитываются при расчете значения показателя ГП-36⁶⁴.

63. Письмо от 2 апреля 2024 г. № 06-06-16/29701.

64. Согласно информации Минфина России от года к году перечень налогов, исключаемых из расчета, меняется.

Рисунок 13

Расчет показателя ГП-36 «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов»



Объемы межбюджетных субсидий, иных межбюджетных трансфертов и дотации на оплату труда в соответствующем финансовом году, скорректированные на индекс бюджетных расходов, среднюю численность постоянного населения субъекта Российской Федерации и средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации значительно дифференцированы по регионам.

В результате учета в показателе сокращения дифференциации уровня РБО данных об объеме целевых межбюджетных трансфертов в отдельных регионах возникла ситуация, когда в число регионов с самым высоким показателем помимо г. Москвы, Тюменской области, г. Санкт-Петербурга, Ямalo-Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа (то есть регионов с высоким уровнем РБО после выравнивания) вошли Республика Крым и г. Севастополь, которые имеют одни из самых низких показателей по уровню РБО после выравнивания.

На основании исходных данных, представленных Минфином России, фактическое исполнение показателя «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» за 2023 год составляет 2,1 при плановом значении указанного показателя госпрограммы – 2,5 (показатель имеет убывающую тенденцию). В 2022 году фактическое значение показателя составило 2,3 при плановом значении 2,5. Целевое значение показателя в 2030 году составляет 2,4.

В связи с включением в Указ № 309 целевого показателя, схожего с показателем ГП-36, сроки достижения и значения показателя ГП-36 и его динамики могут потребовать корректировки.

7.2.2. Оценка изменения межрегионального неравенства по показателям исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (бюджетным показателям), произошедшее в результате реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, за период с 2017 по 2023 год

Критерий аудита эффективности

Критерий 2 аудита эффективности. За анализируемый период не отмечается существенного снижения межрегионального неравенства по бюджетным показателям по доходам, что подтверждается с использованием разных методов оценки неравенства (коэффициенты вариации, Джини).

Для оценки межрегионального неравенства⁶⁵ (далее – также межрегиональная дифференциация) по доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации был рассчитан коэффициент Джини в расчете на душу населения⁶⁶.

Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) – статистический показатель, который отражает отклонение фактического распределения доходов от абсолютно равного их распределения между населением. Показатель широко используется для измерения межрегионального неравенства по доходам. Коэффициент может принимать значение в интервале между 0 и 1, где 0 означает абсолютное равенство, а 1 – абсолютное неравенство по доходам.

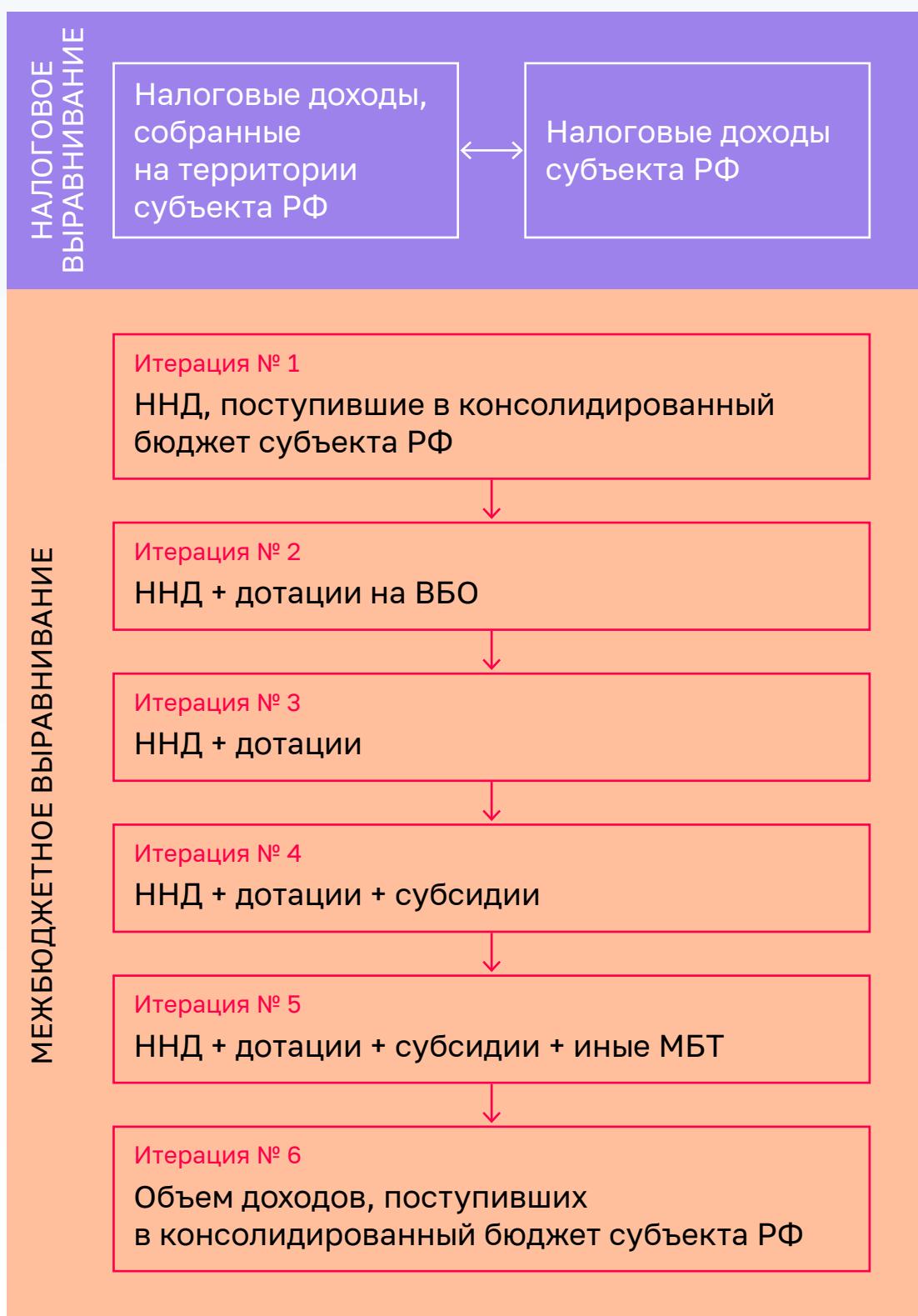
На первом этапе анализировалась информация о налоговых доходах, собранных на территории субъекта Российской Федерации⁶⁷, и налоговых доходах, поступивших в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, что позволило оценить дифференциацию распределения налогов между регионами до и после закрепления налогов за бюджетами субъектов Российской Федерации.

На следующих этапах последовательно осуществлялись расчеты коэффициента Джини по основным стадиям межбюджетного выравнивания (начиная от этапа формирования налоговых и неналоговых доходов, поступивших в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации (далее – ННД), и заканчивая этапом после распределения всех межбюджетных трансфертов из федерального бюджета).

-
- 65. Из расчетов была исключена информация по новым субъектам Российской Федерации в целях обеспечения сопоставимости информации в анализируемом периоде.
 - 66. Для целей отчета основным показателем межрегионального неравенства выступает коэффициент Джини. Дополнительно был рассчитан коэффициент вариации, показывающий отношение среднеквадратичного отклонения по отношению к среднему значению. Результаты оказались сопоставимы с результатами, полученными с помощью коэффициента Джини, поэтому не были представлены в отчете во избежание дублирования.
 - 67. Налоговые доходы, собранные на территории субъекта Российской Федерации, включают все налоговые доходы, администрируемые ФНС России и поступившие в бюджетную систему в календарном году (отчетность ФНС России, форма №1 НМ). Информация о налоговых льготах, суммах начисленных налогов в увязке с отчетным периодом, особенности расчета и уплаты налога обособленными подразделениями в расчете не учитывается.

Рисунок 14

Механизм расчета показателей межрегиональной дифференциации



Результаты расчетов коэффициента Джини по налоговым доходам представлены в таблице 2.

Таблица 2. Эффект от налогового выравнивания в 2016–2023 гг.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Среднее значение
Коэффициент Джини по налоговым доходам, собранным на территории субъекта Российской Федерации	0,464	0,482	0,515	0,514	0,484	0,484	0,526	0,481	0,496
Коэффициент Джини по налоговым доходам, поступившим в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	0,325	0,327	0,334	0,344	0,343	0,340	0,345	0,343	0,337
Изменение коэффициента Джини, %	-30	-32	-35	-33	-29	-32	-35	-29	-32

Интерпретация полученных результатов свидетельствует, что на этапе уплаты налогов во все уровни бюджетной системы в период с 2016 по 2023 год значение коэффициента Джини максимально, что в целом объясняется неравномерностью размещения налоговой базы между субъектами Российской Федерации.

После закрепления за публично-правовыми образованиями определенных налогов, установления полномочий по определению элементов налогообложения и определения порядка зачисления, включая нормативы зачисления налогов в бюджеты бюджетной системы и формирования регионами объема неналоговых доходов, отмечается значительное сокращение коэффициента Джини: в целом его величина сократилась в среднем на 32 %.

В таблице 3 представлено изменение коэффициента Джини по доходам бюджета до и после перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Таблица 3. Эффект от межбюджетного выравнивания в 2016-2023 гг.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Среднее значение
До выравнивания									
Коэффициент Джини по ННД, поступившим в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	0,330	0,337	0,343	0,352	0,348	0,348	0,349	0,346	0,344
После выравнивания									
+ дотации на ВБО	0,303	0,310	0,308	0,320	0,311	0,311	0,323	0,316	0,313
+ иные дотации	0,288	0,290	0,293	0,302	0,287	0,287	0,306	0,306	0,295
+ субсидии	0,273	0,275	0,280	0,284	0,257	0,257	0,268	0,272	0,271
+ иные МБТ	0,273	0,273	0,271	0,272	0,239	0,239	0,255	0,267	0,261
Коэффициент Джини по всем доходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	0,263	0,267	0,274	0,276	0,251	0,251	0,258	0,267	0,263

Эффект от выравнивания (% изменение коэффициента Джини)

От дотаций на ВБО	-8	-8	-10	-9	-11	-11	-7	-8	-9
От иных дотаций	-5	-6	-5	-6	-8	-8	-5	-3	-6
От субсидий	-5	-5	-5	-6	-11	-11	-12	-11	-8
От иных МБТ	0	-1	-3	-5	-7	-7	-5	-2	-4
Итого, накопленным итогом	-20	-21	-20	-22	-28	-28	-26	-23	-23

Значительное сокращение межрегиональной дифференциации отмечается на следующих этапах: в результате предоставления из федерального бюджета дотации на ВБО и межбюджетных субсидий, выравнивающий эффект от которых сопоставим между собой (в среднем 9 и 8 %, соответственно).

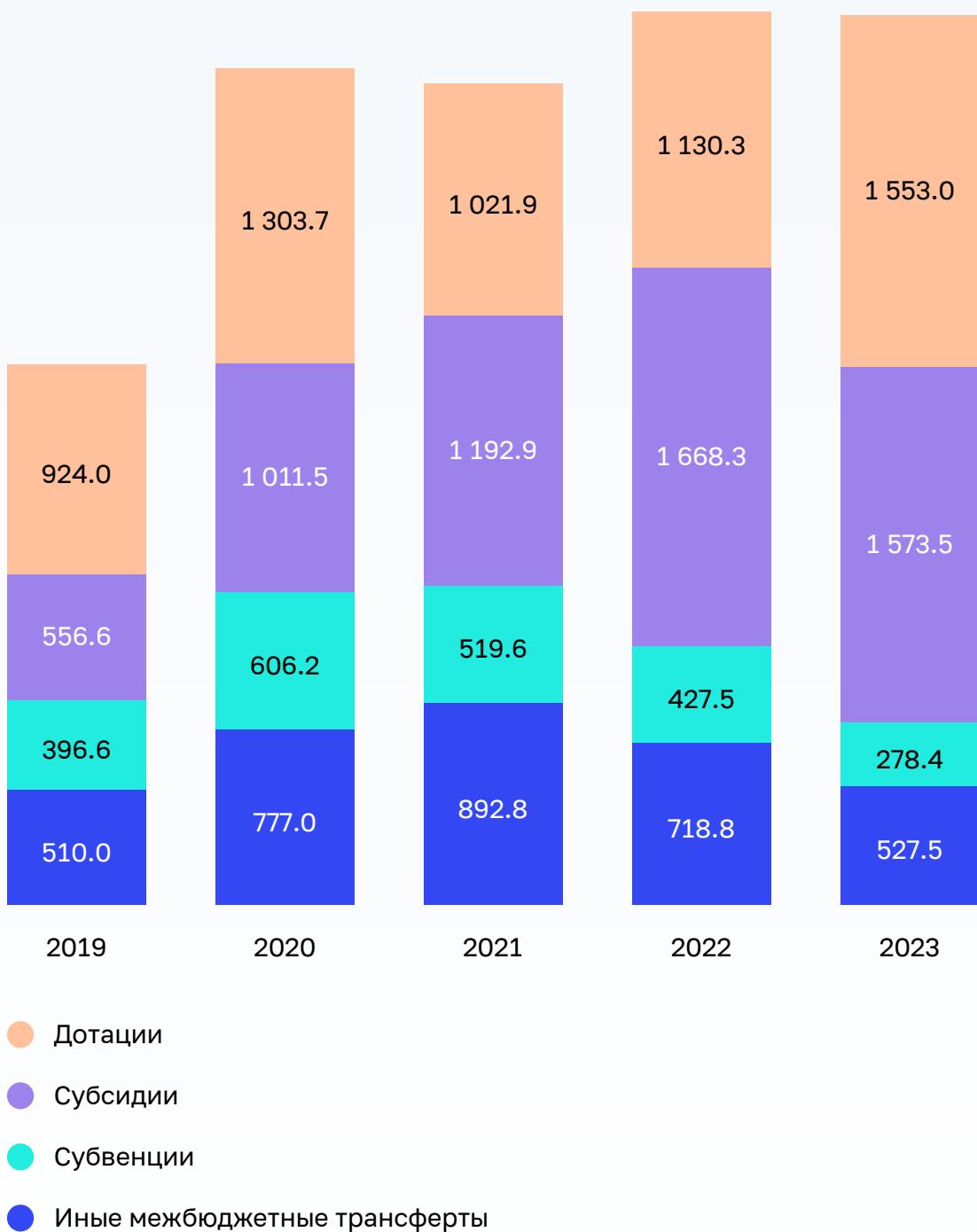
Роль межбюджетных субсидий в выравнивании доходов обусловлена в том числе применением предельного уровня софинансирования⁶⁸, а также использованием в некоторых правилах распределения и предоставления в расчетных формулах значений уровня РБО. Значительную роль играют масштабы помощи, когда объемы субсидий существенно превышают объемы дотаций на выравнивание.

68. Установлен с 2017 года постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2016 г. № 1472 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Рисунок 15

Динамика межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019–2023 гг.

млрд руб.



Источник: данные Минфина России

Иные дотации в меньшей степени влияют на сокращение межрегиональной дифференциации. Максимальные значения показатель достигал в 2020 год (когда осуществлялись выплаты, обусловленные ликвидацией последствий новой короновирусной инфекции) и в 2021 году. Кроме того, незначительное влияние на межрегиональную дифференциацию обусловлено тем, что иные дотации аккумулируют в себе значительное число разных видов дотаций, предоставляемых на разные цели и по разным основаниям.

Иные межбюджетные трансферты оказывают незначительное влияние на сокращение межрегиональной дифференциации, что может объясняться отсутствием нормативного закрепления по уровню софинансирования иных межбюджетных трансфертов. Также в 2022–2023 годах сказывается эффект масштаба указанной формы финансовой помощи, когда в результате планового перевода иных межбюджетных трансфертов в форму субсидии или в иные формы поддержки их объем сокращался.

Таким образом, отмечается потенциал повышения выравнивающего эффекта субсидий⁶⁹.

Однако выравнивающие механизмы в целом могут снижать мотивацию субъектов Российской Федерации к выходу из числа получателей дотаций на ВБО, так как изменения показателя уровня РБО может отразиться не только на объеме дотаций на выравнивание, но и на объеме других межбюджетных трансфертов. При этом инструменты нефинансовых мотивирующих факторов для регионов при их выходе из числа дотационных в настоящее время не развиты.

Анализ данных консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации свидетельствует, что межрегиональные различия по отдельным показателям доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения снижаются на каждой стадии межбюджетного выравнивания.

Однако общий уровень межрегиональной дифференциации (коэффициент Джини) по показателям доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации изменяется незначительно в последние восемь лет. Таким образом, реализация задачи финансового выравнивания регионов и сокращения межрегиональной дифференциации решается результативно.

69. Аналогичные результаты показывает и коэффициент вариации, рассчитанный за аналогичный период.

8. Выводы

8.1. Деятельность Минфина России по организации и реализации мероприятий по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в целом соответствует нормативным правовым актам Российской Федерации и иным документам.

8.2. Применение установленных в Методике № 670 механизмов (формул) должно сформировать объем дотаций на выравнивание, выделяемых субъектам Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Вместе с тем постановлениями Правительства Российской Федерации начиная с 2016 года устанавливаются дополнительные условия или ограничения, оказывающие влияние на распределение дотаций на выравнивание.

При этом в Методике № 670 механизм (формулы) перераспределения дотаций в случае образования нераспределенного объема (если объем дотаций на выравнивание, рассчитанный по Методике № 670, превысил верхний порог ограничений, установленных отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации) не предусмотрен.

При отсутствии соответствующего регулирования в целом снижается прозрачность распределения дотаций на выравнивание и сокращаются возможности проверки и анализа расчетов их распределения.

8.3. Алгоритм формирования значения показателя «Отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов», содержащийся в Методике № 607, не раскрывает порядок расчета используемых в формуле базовых показателей: РБО_{maxi} и РБО_{minj} (уровни расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, входящих в число 10 регионов, имеющих самый высокий, и 10 регионов, имеющих самый низкий уровень расчетной бюджетной обеспеченности, после распределения дотаций на выравнивание, рассчитанные в предыдущем году на соответствующий год с учетом финансовой поддержки из федерального бюджета, предоставленной в форме субсидий, иных межбюджетных трансфертов и дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствующем году, скорректированной на индекс бюджетных расходов соответствующего года), что не позволяет однозначно оценить корректность расчетов значения показателя.

Кроме того, по ряду дотаций на сбалансированность отдельными актами Правительства Российской Федерации устанавливался целевой характер. Однако к целевым межбюджетным трансфертам отнесены только дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

8.4. Согласно отчетам о реализации ГП-36 показатель «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» за 2022 и 2023 годы достигнут.

8.5. Оценка бюджетных мер, проведенная с использованием коэффициента Джини, показала, что межрегиональное неравенство снижается после предоставления межбюджетных трансфертов. Выравнивающий эффект в разной степени проявляется в отношении разных форм трансфертов. Максимальное сокращение межрегиональной дифференциации происходит при предоставлении дотаций на ВБО и межбюджетных субсидий.

С другой стороны, за последние восемь лет уровень межрегиональной дифференциации, рассчитанный по всем доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, изменился незначительно (стабилен), то есть ситуация не ухудшается.

8.6. Таким образом, реализация задачи финансового выравнивания регионов с точки зрения сокращения различий между наиболее и наименее обеспеченными регионами решается результативно, ухудшения в части сокращения межрегиональных различий по всем регионам за последние восемь лет не произошло.

Это позволяет охарактеризовать механизмы выравнивания как в целом результативные в условиях предусмотренного объема бюджетных ассигнований, направленных на указанные цели.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Министерству финансов Российской Федерации в срок до 31 декабря 2024 года проработать вопрос о включении в Методику № 670 положений, устанавливающих порядок распределения дотаций в случае установления дополнительных условий и (или) ограничений, влияющих на распределение дотаций на выравнивание.

9.2. Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации с предложениями:

- в срок до 1 января 2025 года внести изменения в Методику № 607 в части расчета показателя «Отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации с учетом оказания финансовой поддержки из федерального бюджета в форме целевых межбюджетных трансфертов» ГП-36, предусмотрев установление формул расчета базовых показателей (РБО_{maxi} и РБО_{minj}), а также рассмотреть возможность уточнения перечня дотаций, отнесенных для целей методики расчета показателей ГП-36 к целевым трансфертам;
- в срок до 1 января 2026 года предусмотреть отражение в отчете о достижении значений результатов использования субсидий субъектами Российской Федерации, формируемом по результатам мониторинга, проводимого в соответствии с пунктом 21 Правил № 999, информации о достижении значений результатов использования субсидий в разрезе субъектов Российской Федерации.

9.3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации М.С. Орешкину.

