

## СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«13» *марта* 2019 г.№ ЗСП- *28/13-01***ЗАКЛЮЧЕНИЕ****на проект постановления Правительства Российской Федерации  
«О внесении изменений в государственную программу Российской  
Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для  
эффективного и ответственного управления региональными и  
муниципальными финансами»**

**1. Анализ проекта государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (с учетом оценки вносимых в нее изменений)**

1.1. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – проект постановления) направлен Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 28 февраля 2019 г. № 01-02-02/06-13051) в соответствии с пунктом 60<sup>4</sup> Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260.

Проектом постановления предлагается внести изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (далее – проект ГП-36, ГП, программа), в том числе в целях приведения объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на ее реализацию, в соответствие с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

Паспорт ГП разработан по форме, установленной Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок разработки ГП), содержание паспорта ГП соответствует требованиям Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 582 (далее – Методические указания Минэкономразвития России).

**1.2.** Срок реализации проекта ГП-36 по сравнению с действующей редакцией ГП-36 изменился и предусматривает 3-й этап: 2021 – 2024 годы. Таким образом, срок реализации ГП-36 определен на 2013 - 2024 годы (в три этапа: 1 этап - 2013 - 2015 годы, 2 этап - 2016 - 2020 годы и 3 этап – 2021 – 2024 годы).

**1.3.** Ответственным исполнителем проекта ГП-36 является Минфин России, соисполнителем Минюст России, участником Минэкономразвития России. По сравнению с действующей редакцией состав участников не изменился.

Федеральным законом № 459-ФЗ финансовое обеспечение предусмотрено Минфину России и Минюсту России.

Федеральным законом № 459-ФЗ Минэкономразвития России финансовое обеспечение на реализацию мероприятий программы не предусмотрено, при этом в соответствии с проектом детального плана-графика реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» на 2019-2021 годы (далее – детальный план-график) указанное Министерство является ответственным исполнителем мероприятия 2.2.4 «Поощрение субъектов Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» подпрограммы 2 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов», на реализацию которого в 2019 - 2021 годах предусмотрено финансовое обеспечение в размере 19 960 000,0 тыс. рублей ежегодно.

Отсутствие в Федеральном законе № 459-ФЗ бюджетных ассигнований Минэкономразвития России не позволит реализовать указанное мероприятие и создает риски недостижения целей подпрограммы 2.

**1.4.** В соответствии с проектом ГП-36 предусмотрено финансовое обеспечение на реализацию:

подпрограммы 1 «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» - 120 409 720,7 тыс. рублей (далее – подпрограмма 1);

подпрограммы 2 «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» - 9 371 081 935,4 тыс. рублей (далее – подпрограмма 2);

подпрограммы 3 «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» - 61 950 000,0 тыс. рублей (далее – подпрограмма 3);

подпрограммы 4 «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий» - 160 000,0 тыс. рублей (далее – подпрограмма 4).

По сравнению с действующей редакцией состав подпрограмм не изменился, однако название подпрограммы 3 изложено в новой редакции: *«Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».*

В рамках реализации указанной подпрограммы 3 предусматривается:

принятие и реализация программ повышения эффективности бюджетных расходов;

соблюдение требований бюджетного законодательства Российской Федерации;

выполнение требований в части повышения качества управления региональными финансами, предусмотренных заключенными с Министерством финансов Российской Федерации соглашениями, которыми предусматриваются меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации;

применение программно-целевого метода формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

наращивание собственного экономического (налогового) потенциала территорий субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом № 459-ФЗ в рамках реализации ГП-36 на 2019 – 2021 годы предусмотрены следующие объемы бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее подпрограмм.

(тыс. рублей)

Название подпрограммы	2019 год	2020 год	2021 год
Подпрограмма «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации»	13 748 868,3	14 102 624,9	11 111 517,1
Подпрограмма «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»	886 704 570,7	874 121 822,6	892 424 417,3
Подпрограмма «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий»	40 000,0	40 000,0	40 000,0

Следует отметить, что Федеральным законом № 459-ФЗ финансовое обеспечение подпрограммы 3 на 2019 – 2021 годы не предусмотрено.

1.5. Цель проекта ГП-36 «Содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами» по сравнению с действующей редакцией не изменена.

Цель проекта ГП-36 не в полной мере соответствует свойствам, определенным пунктом 16 Методических указаний Минэкономразвития России, поскольку не отвечает требованиям конкретности, измеримости и достижимости.

Под устойчивым исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации соответствующего периода необходимо понимать способность субъектов исполнять свои расходные обязательства (по собственным полномочиям, предметам совместного ведения и пр.) за счет собственных доходных источников и финансовой помощи из средств федерального бюджета в объемах, достаточных для минимизации привлечения заимствований, как источника покрытия возникающих дефицитов (в пределах установленных нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации ограничений). Необходимые объемы такой помощи в проекте ГП-36 и материалах к нему не установлены, и порядок их расчетов не определен. В проекте ГП-36 отсутствуют комплексные показатели, характеризующие оценку необходимых затрат регионов на реализацию действующих собственных полномочий и полномочий по предметам совместного ведения и достаточности средств на их безусловное выполнение. Также отсутствует объективная оценка расходных

обязательств субъектов Российской Федерации в связи с исполнением Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее - указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года) и реализацией государственных программ в рассматриваемом периоде.

Следует отметить также, что внесение изменений в ГП-36 осуществляется в отсутствие долгосрочного комплексного программного документа, определяющего основные цели, принципы и направления деятельности по созданию эффективной модели развития межбюджетных отношений.

#### 1.6. Задачами проекта ГП-36 являются:

совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий;

совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

По сравнению с действующей редакцией ГП-36 изменилась формулировка третьей задачи: «Повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, *создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий*».

В предлагаемой редакции ГП-36 ее задачи в основном соответствуют содержанию документов стратегического планирования, разработанных на федеральном уровне, государственной политике в сфере реализации ГП-36, определенной указами Президента Российской Федерации (в том числе Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года), Планом реализации основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.

В основном решение задач ГП-36 позволяет обеспечить достижение ее цели.

1.7. Достижение целей и решение задач ГП-36 характеризуется основными целевыми показателями (индикаторами) (Приложение № 1 к заключению).

Оценка влияния внешних факторов и условий на достижение значений целевых показателей (индикаторов) ответственным исполнителем ГП-36 не приведена.

Анализ обоснованности состава и значений целевых показателей (индикаторов) ГП-36 (подпрограмм) свидетельствует о недостаточности предлагаемых показателей для полноценной оценки степени достижения целей и решения задач ГП (подпрограмм).

Так, в соответствии с паспортом подпрограммы 2 ее реализация позволит создать, в том числе условия для увеличения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом показатели, отражающие достижение соответствующих результатов и объем указанных доходов по годам, отсутствуют.

В показателях ГП-36 отсутствуют показатели, характеризующие затраты регионов на реализацию действующих собственных полномочий и полномочий по предметам совместного ведения и достаточности средств на их безусловное исполнение. Также отсутствует объективная оценка расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с исполнением Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 и реализацией государственных программ в рассматриваемом периоде.

Также отсутствие индикаторов (показателей), напрямую касающихся финансовых возможностей местных бюджетов и качества управления муниципальными финансами, может затруднить мониторинг и оценку их состояния.

Значения показателей (индикаторов) ГП-36 сформированы с учетом параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов и Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации).

В нарушение требований пункта 22 Методических указаний Минэкономразвития России 16 из 36 показателей программы и входящих в ее состав подпрограмм не соответствуют требованию адекватности, так как их значения на 2019-2024 годы неизменны, что не позволяет очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели и решении ее задач, в частности:

показатель 1 «Количество субъектов Российской Федерации, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации», значение которого с 2020 по 2024 годы неизменно – 13 субъектов Российской Федерации;

показатель 4 «Количество субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных

финансовых лет не превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации», значение которого с 2019 по 2024 годы неизменно – 6 субъектов Российской Федерации;

показатель 2.3 «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (раз)», значение которого с 2019 по 2024 годы неизменно – 2,6 раза.

При ухудшении и сохранении целевых значений показателей госпрограммы в составе дополнительных и обосновывающих материалов в нарушение требований пункта 56 Методических указаний Минэкономразвития России не представлено отдельное обоснование предлагаемых значений показателей госпрограммы и необходимые расчеты к нему.

По сравнению с предыдущей редакцией ГП-36 состав и значения ее целевых показателей (индикаторов) ГП (подпрограмм) изменены, добавлено 11 новых показателей, исключено 9 показателей, кроме того изменены формулировки отдельных показателей.

Сведения о порядке сбора информации и методике расчета показателя (индикатора) ГП, предусмотренные Методическими указаниями Минэкономразвития России, представлены в составе дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 (Приложение № 2).

Анализ проекта ГП-36 свидетельствует о высокой доле показателей (индикаторов) ГП (подпрограмм), характеризующих реализацию целей и задач программы, определяемых по методикам, утвержденным федеральными органами исполнительной власти. Так, доля показателей, определяемых по указанным методикам, составляет 73,1 %. Соответствующие показатели (индикаторы) рассчитывались по указанным методикам в связи с отсутствием возможности получить данные на основе государственных (федеральных) статистических наблюдений, а также в связи с невозможностью применить показатели, рассчитанные по методикам, принятым международными организациями.

**1.8.** Информация о ресурсном обеспечении реализации ГП-36 представлена в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2017 год		2018 год		2019 год		2020 год		2021 год		2024 год		За весь период реализации ГП	
	плановое значение	фактическое значение	плановое значение	фактическое значение	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	в действующей редакции	в редакции проекта изменений
Общее ресурсное обеспечение ГП-36	73970 1,0	76863 7,0	841525, 8	1 040 92 6,3	793350, 9	900493, 4	80540 1,1	88826 4,4		90357 5,9		90457 6,8	5747316, 4	9553601, 7
отклонение	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	+10714 2,5	0,0	+8286 3,3		0,0		0,0	0,0	+380628 5,3
За счет средств федерального бюджета	73970 1,0	76863 7,0	841525, 8	1 040 92 6,3	793350, 9	900493, 4	80540 1,1	88826 4,4		90357 5,9		90457 6,8	5747316, 4	9553601, 7
отклонение	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0		0,0	0,0	0,0
в % к общему ресурсному обеспечению ГП-36	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0		100,0	100,0	100,0
Федеральный закон о федеральном бюджете	788 837,3		957 514 ,5	1 040 92 6,3	900493, 4		88826 4,4		90357 5,9					
Отклонения бюджетных ассигнований утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, от предусмотренных в ГП-36	+4913 6,3		+11598 8,7		+10714 2,5		+8286 3,3		0,0					

Расходы федерального бюджета в общей доле расходов на реализацию ГП-36 составляют **100%**.

Параметры финансового обеспечения реализации ГП-36 приведены в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ в соответствии с требованием статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

**1.9. Финансовое обеспечение ГП в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ в разрезе подпрограмм представлено в следующей таблице.**

(млн. рублей)

	2018 г.			2019 г.			2020 год			2021 год		
	предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете	в действующей редакции	в редакции проекта изменений	предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете	в действующей редакции	в редакции проекта изменений
Расходы по ГП-36, всего	957 514, 5	841525, 8	841525, 8	900493, 4	793350, 9	900493,4	888264, 4	805401, 1	888264, 4	903575,9		903575, 9
отклонение			00,0			+107142,			+82863,			00,0



в том числе:						5			3		
подпрограмма 1	12059,5	13672,1	13672,1	13748,9	12465,7	13748,9	14102,6	10496,9	14102,6	11111,5	11111,5
отклонение			00,0			+1283,2			+3605,7		0
подпрограмма 2	945415,0	827813,7	827813,7	886704,6	780845,2	886704,6	874121,8	794864,2	874121,8	8294254,4	892424,4
отклонение			00,0			+105859,4			+79257,6		0
подпрограмма 3	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0
отклонение										00,0	0
подпрограмма 4	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
отклонение			00,0			00,0			00,0		0

1.10. Динамика показателей (индикаторов) ГП-36 в разрезе подпрограмм представлена в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование	Объем бюджетных ассигнований	Количество показателей, значения которых по сравнению с предыдущим годом						Отклонение от предыдущего года	
		всего показателей	увеличены	снижены	сохранены на уровне	начинают действие с соответствующего года	прекращают действие	бюджетных ассигнований	количества показателей
<b>Всего показателей</b>									
2018 год	841525,8	26	9	0	16	1	0	x	x
2019 год	900493,4	35	7	0	8	9	11	58967,6	9
2020 год	888264,4	24	8	0	14	0	0	-12229	-11
2021 год	903575,9	24	7	0	14	0	1	15311,5	0
2022 год	903896,6	24	5	0	15	1	1	320,7	0
в том числе:									
на уровне ГП									
2018 год	841525,8	8	4		4			x	x
2019 год	900493,4	8	5				3	58967,6	0
2020 год	888264,4	5	4		1			-12229	-3
2021 год	903575,9	5	2		2		1	15311,5	0
2022 год	903896,6	4	2		2			320,7	-1
по подпрограмме 1									
2018 год	13672,1	6	3		3			x	x
2019 год	13748,9	7	2		2	1	2	76,8	1
2020 год	14102,6	5	1		4			353,7	-2
2021 год	11111,5	5	1		4			-2991,1	0
2022 год	11432,2	5			5			320,7	0
по подпрограмме 2									
2018 год	827813,7	6	1		5			x	x
2019 год	886704,6	8			3	2	3	58890,9	2
2020 год	874121,8	5	2		3			-12582,8	-3
2021 год	892424,4	5	2		3			18302,6	0
2022 год	872464,4	5	2		3			-19960	0
по подпрограмме 3									
2018 год	-	5	1		3	1		x	x
2019 год	-	8			2	3	3	-	3
2020 год	-	5	1		4			-	-3
2021 год	-	5	2		3			-	0
2022 год	20000,0	6	1		4	1		20000,0	1
по подпрограмме 4									
2018 год	40,0	1			1			x	x
2019 год	40,0	4*			1	3		0	3
2020 год	40,0	4*			2			0	0
2021 год	40,0	4*			2			0	0
2022 год	-	4*			1		1	-	0

\* Значения двух показателей не согласованы и не установлены.

При увеличении финансирования в 2019 году по сравнению с 2018 годом 11 показателей исключены, 8 показателей сохраняются на уровне 2018 года, при этом с 2019 года начинают действовать 9 новых показателей.

1.11. Проект ГП-36 содержит меры правового регулирования, основные из которых направлены на уточнение и разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отдельных сферах и совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов.

Информация о мерах правового регулирования в сфере реализации ГП-36 с оценкой вклада в достижение ожидаемых результатов с разбивкой по годам реализации ГП-36 представлена в таблице.

№	Наименование правового акта	Основные положения правового акта	Срок внесения в Правительство Российской Федерации (месяц)	Реквизиты документа	Ответственный за разработку правового акта	Связь с основным мероприятием, ведомственной целевой программой
1	2	3	4	6	7	8
2019						
Федеральный закон						
1	О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации	Уточнение и разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отдельных сферах	декабрь	Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко от 29 октября 2018 г. № ВМ-П16-7384	Минюст России	Основное мероприятие 4.2
Постановление Правительства Российской Федерации						
2	О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации	уточнение норм Правил в соответствии с пунктом 11 Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р	март	пункт 11 Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р	Минфин России	Основное мероприятие 1.3
3	О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов	корректировка подходов к определению расчетного объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации, определению налогового потенциала и индекса бюджетных расходов	ноябрь	-	Минфин России	Основное мероприятие 2.1

	Российской Федерации					
4	О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации	установление требований к соглашению о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субъекта Российской Федерации, заключаемое Министерством финансов Российской Федерации с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), являющегося получателем дотации, на 2020 год, и мер ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений	декабрь	-	Минфин России	Основное мероприятие 2.1
2020						
Постановление Правительства Российской Федерации						
5	О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации	установление требований к соглашению о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субъекта Российской Федерации, заключаемое Министерством финансов Российской Федерации с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), являющегося получателем дотации, на 2021 год, и мер ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений	декабрь	-	Минфин России	Основное мероприятие 2.1
2021						
Постановление Правительства Российской Федерации						
6	О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации	установление требований к соглашению о предоставлении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из федерального бюджета субъекта Российской Федерации, заключаемое Министерством	декабрь	-	Минфин России	Основное мероприятие 2.1

Федерации		финансов Российской Федерации с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), являющегося получателем дотации, на 2022 год, и мер ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений				
-----------	--	--	--	--	--	--

В соответствии с пунктом 24 Методических указаний все меры правового регулирования должны быть включены в проект детального плана-графика.

Однако из представленного детального плана-графика невозможно однозначно установить привязку основных мероприятий подпрограмм к мероприятиям детального плана-графика по внесению нормативных актов, регулирующих соответствующую сферу.

**1.12.** ГП-36 не предусмотрена реализация федеральных проектов, ФЦП и ВЦП.

**1.13.** В целях обеспечения эффективного мониторинга и контроля реализации мероприятий ГП-36 ответственным исполнителем разработан и представлен проект детального плана-графика, содержащий полный перечень мероприятий и контрольных событий программы, необходимых и достаточных для достижения целей и показателей (индикаторов) и ее подпрограмм.

При этом необходимо отметить, что некоторые сроки контрольных событий требуют корректировки либо дополнительного обоснования большого временного разрыва в завершении контрольного события и завершения самого мероприятия.

Так, срок окончания реализации мероприятия 1.1.2 - 31 декабря 2019 года, при этом срок завершения единственного контрольного события 1.1.2.1 - 1 февраля 2019 года;

Срок завершения мероприятия 1.3.5 - 31 декабря 2019 года, при этом срок завершения единственного контрольного события 1.3.5.1 - 30 марта 2019 года.

Форма проекта детального плана-графика в целом соответствует требованиям Порядка разработки ГП и Методическим указаниям Минэкономразвития России.

Основные характеристики контрольных событий соответствуют требованиям Методических указаний Минэкономразвития России.

Реализацию ГП предполагается осуществлять в соответствии с планом реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее –

план реализации ГП), проект которого представлен ответственным исполнителем в составе проекта ГП (приложение № 7 к проекту ГП).

Форма плана реализации ГП в целом соответствует требованиям Порядка разработки ГП и Методическим указаниям Минэкономразвития России.

Вместе с проектом плана реализации ГП не представлено краткое обоснование необходимости и достаточности набора контрольных событий программы для достижения ожидаемого результата соответствующего основных мероприятий ГП, а также достижения целей и решения задач программы в целом.

**1.14.** Структура проекта ГП-36 в целом соответствует требованиям, содержащимся в Методических указаниях Минэкономразвития России.

При это следует отметить, что ГП-36 включена в Перечень государственных программ Российской Федерации, в том числе являющихся пилотными, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 г. № 2620-р.

В соответствии с подпунктом «м» пункта 8 и пунктом 8<sup>2</sup> Порядка разработки ГП, программа должна содержать разделы и сводную информацию по опережающему развитию приоритетных территорий.

Требования к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме предоставления сводной информации по опережающему развитию приоритетных территорий в государственных программах Российской Федерации утверждены совместным приказом Минэкономразвития России, Минфина России, Минвостокразвития России, Минкавказа России от 15 августа 2017 г. № 412/127н/243/115.

Отмечается, что к составу приоритетных территорий отнесен Байкальский регион (Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849» Республика Бурятия и Забайкальский край отнесены к Дальневосточному федеральному округу (далее – ДФО).

В то же время в проекте ГП-36 исключены показатели и связанные с ними объемы ресурсного обеспечения опережающего развития Иркутской области, что не соответствует требованиям Порядка разработки ГП.

В нарушение абзаца первого подпункта «г» пункта 8 Порядка разработки ГП в проекте госпрограммы отсутствует содержательное описание направлений развития приоритетных территорий.

В приложении № 10 к проекту ГП-36 приведены сведения о цели и четырех задачах программы на приоритетных территориях, характеризующихся одним показателем («доля просроченной кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов»).

В нарушение подпункта «а» пункта 1 Требований целевой показатель (индикатор), приведенный в приложении № 10 к проекту программы, не позволяет оценить эффективность ее реализации на приоритетных территориях.

**1.15.** Проект ГП-36 согласован с Минэкономразвития России (с замечаниями), Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа, Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Федеральной службой государственной статистики.

Проект ГП-36 Министерством юстиции Российской Федерации согласован не был. По результатам согласительного совещания у заместителя Министра финансов Российской Федерации Горина Л.В. отмечено наличие неурегулированных разногласий между Минфином России и Минюстом России и подписана таблица разногласий.

Проект ГП-36 прошел обязательное предварительное обсуждение на заседании общественного совета при Минфине России (протокол от 4 – 11 февраля 2019 г. № 02). Заключение общественного совета представлено в установленном порядке.

**1.16.** В ходе экспертизы проекта ГП-36 установлено, что в составе проекта ГП-36 отсутствуют мероприятия, в отношении которых должен быть проведен финансовый аудит в соответствии с Концепцией модернизации бюджетного процесса, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. № 694-р.

**1.17.** В разделе II «Общая характеристика участия субъектов Российской Федерации в реализации Программы» проектом постановления декларируется активная деятельность субъектов Российской Федерации в реализации ГП-36, при этом каких-либо мероприятий, осуществляемых непосредственно регионами, направленных на улучшение собственного финансового состояния, не предусматривается.

Несмотря на то, что ГП-36 является стратегическим документом в сфере межбюджетных отношений, она не определяет непосредственно приоритеты государственной политики (в том числе на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий) в сфере управления региональными и муниципальными финансами и является фактически распорядительным документом, в связи с чем остаются актуальными вопросы объективности мониторинга в части бюджетных возможностей субъектов Российской Федерации по обеспечению минимально необходимых расходных полномочий без учета возникающих изменений налогового потенциала,

региональной специфики и других основополагающих факторов, устанавливающих привязку бюджетных обязательств к реальным финансовым возможностям субъектов Российской Федерации.

В ГП-36 так и не нашли своего отражения мероприятия, направленные на наращивание регионального налогового потенциала, а мероприятия по стимулированию роста доходного потенциала путем предоставления дотаций и перераспределению доходных источников между уровнями бюджетной системы не могут считаться достаточными в современных условиях.

При оценке мероприятий, направленных на выравнивание финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, следует в большей степени учитывать сложившуюся региональную специфику.

Так, например, расходные обязательства субъектов Российской Федерации занижаются и планируются исходя из фактических возможностей бюджета по доходам на соответствующий финансовый год в результате отсутствия:

объективной оценки затрат на реализацию полномочий по предметам совместного ведения с учетом действующих и обязательных к исполнению норм отраслевого законодательства (федеральных законов, и иных нормативных правовых актов) в сферах здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и т. д.;

системы учета расходов по реализации заданий и показателей государственных программ на территориях субъектов Российской Федерации, в том числе по развитию таких макрорегионов, как Дальний Восток, Северный Кавказ, Арктическая зона.

Дотации из федерального бюджета не обеспечивают покрытия расходов бюджетов субъектов Российской Федерации исходя из ограниченности их объемов, реальную сбалансированность бюджета даже на необходимые текущие расходы (выплату заработной платы, выплаты социального характера, финансирование жилищно-коммунального хозяйства и сектора государственного управления). Отсутствуют принципы обеспечения сбалансированности и методики формирования минимального бюджета, выделения приоритетных расходов, методология и инструменты объективной оценки состояния формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации.

Действующий порядок составления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, утвержденный приказом Минфина России от 1 июля 2015 г. № 103н, не может рассматриваться как инструмент оценки реальной потребности в средствах на исполнение полномочий, возложенных на

субъекты Российской Федерации, что исключает возможность его применения для анализа финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации и учета его результатов при реализации мер по совершенствованию межбюджетных отношений и повышению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов.

Отсутствует системный и единообразный подход к приоритизации расходных обязательств. Полномочия, исполняемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, не детализированы, не имеют необходимой унификации, их расшифровка по видам необходимых расходов отсутствует.

Инвентаризация полномочий и обеспечивающих их бюджетных ресурсов как основа для разработки ГП-36 должна происходить в постоянном режиме на базе современных программных средств. Дополнение уже существующих государственных информационных проектов единым реестром полномочий должно стать одним из действенных механизмов формирования современного, основанного на передовых информационных технологиях, эффективного управления развитием регионов. Создание единого реестра полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала позволит решить задачи по инвентаризации, постоянно действующему мониторингу состояния и перераспределению при необходимости полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по их финансовому обеспечению. При этом должен быть обеспечен открытый доступ к информации о расходных обязательствах и об уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также должна быть создана автоматизированная система анализа и обработки получаемых данных.

Основные цели, этапы реализации данной задачи, сроки и планирование результатов должны найти отражение в ГП-36.

## **2. Анализ дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36.**

**2.1.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов соответствует перечню, установленному Порядком разработки ГП и Методическими указаниями Минэкономразвития России.

**2.2.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает характеристику текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации, основные показатели и анализ социальных и финансово-экономических рисков.



В рамках характеристики текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации, основных показателей и анализа социальных и финансово-экономических рисков реализации ГП приведен анализ ее действительного состояния, включая выявление основных проблем, прогноз развития сферы реализации ГП.

Анализ текущего (действительного) состояния сферы реализации ГП включает характеристику итогов реализации государственной политики в этой сфере.

Характеристика текущего состояния сферы реализации ГП содержит основные показатели уровня развития соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

**2.3.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации ГП-36.

При формировании прогноза развития сферы реализации ГП-36 учтены параметры прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, стратегические документы в сфере ее реализации и текущее состояние сферы реализации ГП-36.

Однако прогноз развития соответствующей сферы социально-экономического развития и планируемые макроэкономические показатели по итогам реализации ГП разработаны без учета оценки планируемой эффективности реализации ГП (подпрограмм).

**2.4.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает прогноз ожидаемых результатов, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере.

При описании прогноза ожидаемых результатов ГП, характеризующих целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере представлена развернутая характеристика конечных результатов в сфере реализации ГП, включающая обоснование изменения состояния сферы реализации ГП.

**2.5.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает анализ рисков ее реализации, а также описание комплекса планируемых мероприятий по управлению рисками реализации ГП-36. Анализ рисков реализации ГП-36 и описание комплекса планируемых мероприятий по управлению рисками реализации ГП-36

соответствуют требованиям, содержащимся в Методических указаниях Минэкономразвития России.

Все риски, воздействию которых подвержена программа, разделены на пять групп (макроэкономические, правовые, бюджетно-налоговые, административные, региональные), каждая из которых имеет свою степень вероятности наступления (низкая, средняя и высокая). Исходя из специфики группы для каждого типа риска предусмотрен соответствующий комплекс мер по управлению ими и минимизации вероятности наступления неблагоприятных событий.

По сравнению с предыдущей редакцией ГП-36 перечень рисков не изменен.

В соответствии со шкалой риска, определенной ответственным исполнителем, к факторам риска низкого уровня отнесены правовые риски; среднего уровня отнесены бюджетно-налоговые риски и региональные риски; высокого уровня отнесены макроэкономические риски, административные риски.

Отсутствует совокупная оценка рисков реализации ГП-36.

**2.6.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает обоснование набора подпрограмм.

В качестве обоснования набора подпрограмм использовано обоснование вклада подпрограммы в достижение целей ГП. При формировании набора подпрограмм ГП учтены следующие критерии: целевая направленность, масштаб, управляемость и требования к минимальному набору подпрограмм.

**2.7.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает описание мер государственного регулирования в сфере ее реализации.

В рамках программы предусматриваются следующие меры по совершенствованию государственного и правового регулирования в рамках ее реализации:

совершенствование нормативно-правового регулирования организации межбюджетных отношений, в том числе принятие нормативных правовых актов и методик, устанавливающих порядок расчета распределения финансовой помощи и механизмы передачи (делегирования) полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации;

совершенствование действующей системы предоставления межбюджетных трансфертов, в том числе консолидация и оптимизация форм межбюджетных трансфертов;

заключение соглашений о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации средств дополнительной финансовой поддержки в виде бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицитов бюджетов и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации;

заключение соглашений Министерством финансов Российской Федерации с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), являющегося получателем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

подготовка предложений по компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятыми органами власти другого уровня;

совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам ЗАТО.

По сравнению с предыдущей редакцией ГП-36 перечень мер государственного регулирования не изменен.

**2.8.** Согласно информации, содержащейся в дополнительных и обосновывающих материалах, предложений о дополнительном ресурсном обеспечении на реализацию программы из средств федерального бюджета не имеется.

**2.9.** Состав дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП-36 включает методику оценки ее эффективности. Методика оценки эффективности ГП-36 утверждена приказом Минфина России от 17 июля 2017 г. № 538.

Указанная методика не в полной мере соответствует требованиям Методических указаний Минэкономразвития России, поскольку не учитывает необходимость проведения оценки эффективности использования средств федерального бюджета, что предусмотрено подпунктом 3 пункта 55 Методических указаний Минэкономразвития России.

Оценка эффективности реализации ГП-36 за 2017 год Счетной палатой не проводилась, поскольку доля показателей, по которым не были представлены фактические значения, составляла 11,8 % (превышала 10 %).

Вместе с тем в 2016 году, по оценке Счетной палаты, уровень выполнения всех показателей (индикаторов) программы и входящих в ее состав подпрограмм составлял 76,7 % (низкий уровень), уровень динамики достижения показателей за 2016 год по сравнению с 2015 годом - 44,4 % (низкий уровень), уровень выполнения контрольных событий по детальным планам-графикам – 81,3 % (средний уровень), уровень кассового исполнения программы к сводной бюджетной росписи – 99,8 % (высокий уровень), уровень качества управления программой – 83,3 % (высокий уровень).

**2.10.** В рамках реализации ГП-36 не предусматривается оказание государственных услуг (работ) федеральными государственными учреждениями.

**2.11.** В реализации ГП-36 не принимают участие государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные внебюджетные фонды, публичные

акционерные общества с государственным участием и общественные, научные и иные организации.

**2.12.** Принимая во внимание специфику программы, в целях ее реализации отсутствует потребность в трудовых ресурсах, в том числе в подготовке инженерно-технических кадров за счет бюджетных средств.

**2.13.** ГП-36 не направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

**2.14.** Действие программы направлено на содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышение качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами. В этой связи выделение целевых групп (физических и юридических лиц) не представляется возможным.

В рамках программы не оказываются федеральными государственными учреждениями государственные услуги юридическим и (или) физическим лицам, не реализуются инвестиционные проекты, исполнение которых полностью или частично осуществляется за счет средств федерального бюджета, не реализуются федеральные целевые программы, национальные и (или) федеральные проекты.

**2.15.** На ход реализации программы оказывают влияние иные государственные программы Российской Федерации, прежде всего государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316, поскольку ее реализация в значительной степени определяет доходную базу субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а, следовательно, способствует достижению сбалансированности региональных и местных бюджетов. Вместе с тем государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» оказывает опосредованное влияние на реализацию программы, в связи с чем оценить финансовое обеспечение ее основных мероприятий, оказывающих влияние на достижение целей и решение задач программы, не представляется возможным.

Также согласно приложению № 3 к дополнительным и обосновывающим материалам финансовое обеспечение основных мероприятий ГП-36 будет оказывать влияние на достижение целей и решение задач государственных программ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Арктической

зоны Российской Федерации на период до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года».

При этом анализа соответствующего влияния дополнительные и обосновывающие материалы не содержат.

### **3. Основные выводы по результатам экспертизы ГП-36:**

**3.1.** Параметры финансового обеспечения реализации ГП-36 приведены в соответствие с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

**3.2.** ГП-36 следует дополнить необходимыми и достаточными инструментами достижения всех целей. Методики оценки потребности субъектов Российской Федерации в бюджетных средствах должны содержать:

минимально необходимый перечень расходных обязательств субъекта Российской Федерации, включающий мероприятия по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 и государственных программ;

расчет объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации на душу населения с учетом поправочных коэффициентов, учитывающих географические, демографические и иные объективные особенности региона.

**3.3.** В ГП-36 следует включить мероприятие, направленное на создание единого реестра полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала.

**3.4.** В проекте программы исключены показатели и связанные с ними объемы ресурсного обеспечения опережающего развития Иркутской области, что не соответствует требованиям Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее - Порядок разработки ГП).

**3.5.** В нарушение абзаца первого подпункта «г» пункта 8 Порядка разработки ГП в проекте программы отсутствует содержательное описание направлений развития приоритетных территорий.

**3.6.** В приложении № 10 к проекту программы приведены сведения о цели и четырех задачах программы на приоритетных территориях, характеризующихся одним показателем («доля просроченной кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов»), что не позволяет оценить эффективность реализации ГП на приоритетных территориях.

3.7. При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также в заключениях на проекты постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в программу Счетной палатой неоднократно отмечалось отсутствие в программе действенных мер в отношении высокодотационных субъектов, реализация программы не способствовала реальному повышению налогового и бюджетного потенциалов высокодотационных субъектов. В указанной программе особенности высокодотационных субъектов также не учитываются, не предполагается изменения как количественного состава высокодотационных субъектов, так и уровня их дотационности.

На основании изложенного проект постановления требует доработки.

Приложение: на 15 л.

Аудитор



Ю.В.Посляк