



**СФ**

**С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И**

Федерального Собрания  
Российской Федерации

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ВЕСТНИК  
№ 28 (627)**

**Об исполнении федерального бюджета  
за истекший период 2016 года**

К «правительственному часу» в рамках 396-го заседания  
Совета Федерации Федерального Собрания Российской  
Федерации, 29 июня 2016 года

МОСКВА • 2016

*Настоящий аналитический вестник подготовлен к «правительственному часу» 396-го заседания Совета Федерации на тему «Об исполнении федерального бюджета за истекший период 2016 года».*

*В выпуске содержатся аналитические материалы, подготовленные представителями научного сообщества, содержащие анализ исполнения федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации. Анализируются налогово-бюджетные механизмы обеспечения устойчивости федеративной системы, вопросы повышения эффективности бюджетных расходов в социальной сфере. Рассматриваются также проблемы программно-целевых методов бюджетирования, в частности, оценка макроэкономического эффекта от реализации госпрограмм.*

*Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, для законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества.*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Г.А. Анисимова</b> , начальник отдела системного анализа бюджетной, налоговой политики и регионального развития ФБУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»	
<i>Аналитическая записка «Об исполнении федерального бюджета за истекший период 2016 года»</i> .....	3
<b>М.Р. Пинская</b> , директор Центра налоговой политики и налогового администрирования ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»	
<i>Налогово-бюджетные механизмы обеспечения устойчивости федеративной системы</i> .....	31
<b>А.Н. Дерюгин</b> , старший научный сотрудник Центра налоговой политики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт»	
<i>Бюджеты регионов: предварительные итоги</i> .....	41
<b>Н.Н. Михеева</b> , главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН	
<i>Оценка макроэкономического эффекта от реализации государственных программ</i> .....	55
<b>С.П. Соляникова</b> , заведующая кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»	
<i>Концептуальные подходы к повышению эффективности бюджетных расходов в социальной сфере</i> .....	73

**Г.А. Анисимова**, начальник отдела системного анализа бюджетной, налоговой политики и регионального развития ФБУ «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации»

### **Аналитическая записка «Об исполнении федерального бюджета за истекший период 2016 года»<sup>1</sup>**

Исполнение федерального бюджета в январе - мае 2016 года происходило в условиях повышения цен на нефть на мировом рынке при сохранении их на относительно низком уровне и характеризовалось отрицательной экономической динамикой из-за продолжения негативных тенденций изменения совокупного внутреннего спроса, снижением реальных располагаемых денежных доходов населения и реальной заработной платы. При этом в истекшем периоде текущего года снижение экономической динамики замедлилось, темп роста потребительских цен стал более умеренным, а курс национальной валюты укреплялся, начиная с марта текущего года.

В январе - апреле 2016 года, по оценке Минфина России, **объем ВВП** составил в текущих рыночных ценах **26 268,9** млрд. рублей, или **33,4%** прогнозируемого объема (78 673,0 млрд. рублей), предусмотренного на 2016 год в Федеральном законе № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

По предварительной оценке Росстата, снижение ВВП в январе-марте текущего года замедлилось по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. **Индекс физического объема ВВП в I**

---

<sup>1</sup> Аналитическая записка подготовлена на базе данных Росстата, Минфина России и информации Счетной палаты Российской Федерации к оперативному докладу о ходе исполнения федерального бюджета в 2016 году.

квартале 2016 года составил **98,8 %** против 97,2% в январе - марте 2015 года. Снижение динамики ВВП продолжается второй год подряд.

По итогам января - апреля текущего года промышленное производство в целом практически стабилизировалось на уровне соответствующего периода прошлого года (зафиксированное незначительное снижение (на 0,1%) находится в пределах статистической погрешности). **Индекс промышленного производства** в январе - апреле 2016 года по сравнению с январем - апрелем 2015 года составил **99,9%** (в январе - апреле 2015 года по сравнению с январем - апрелем 2014 года – 98,5%).

В январе - апреле 2016 года по сравнению с январем - апрелем 2015 года отмечались положительные темпы роста в **добыче полезных ископаемых – 103,1%** (в январе - апреле 2015 года – 100,4%). Снижение динамики продолжилось в **обрабатывающих производствах – 98,2%** (в январе - апреле 2015 года – 97%) и в **производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 99,6%** (100,5%).

По отдельным видам обрабатывающих производств отмечалось значительное снижение. Так, в январе - апреле 2016 года по сравнению с январем - апрелем 2015 года производство автомобилей легковых сократилось на 25,1%, электровозов магистральных – на 26,2%, двигателей внутреннего сгорания – на 19,8%. Кроме того, в январе - апреле 2016 года по сравнению с январем - апрелем 2015 года значительно снизилось производство промышленных изделий, используемых в строительной деятельности. Например, производство конструкций железобетонных сократилось на 21,9%, кирпича керамического строительного – на 21,5%, портландцемента – на 15,1%, блоков строительных – на 14,8% и т.д.

При этом в ряде обрабатывающих производств в январе - апреле 2016 года по сравнению с январем - апрелем 2015 года отмечалась относительно высокая динамика. Например, производство изделий трикотажных чулочно-носочных увеличилось на 21,8%, тканей – на 21,2%, спецодежды – на 19,1 %, мяса и субпродуктов пищевых – на 13,5%, крупы гречневой – на 15,5%. Кроме того, высокий рост наблюдался в производстве турбин газовых – в 2,1 раза, тепловозов маневровых и промышленных – на 52,9%, трансформаторов электрических – на 15%, автомобилей грузовых – на 10%, химических волокон и нитей – на 14,2%, органических синтетических красителей – на 14,9%, изделий медицинских – на 11,7%, тракторов для сельского и лесного хозяйства – на 8,3% и т.д.

**Средняя цена на нефть марки «Юралс» в январе – апреле 2016 года** составила (по данным Минэкономразвития России) **33,71 доллара США** за баррель, что в 1,6 раза ниже уровня января – апреля 2015 года (54,3 долларов США за баррель) и на 16,29 доллара США за баррель ниже среднегодовой прогнозной цены на нефть на 2016 год, учтенной при расчетах к Федеральному закону № 359-ФЗ (50 долларов США за баррель).

При этом после значительного снижения цен на нефть на мировом рынке, наблюдавшегося в январе 2016 года, в феврале текущего года начался рост цен на нефть марки «Юралс» на мировом рынке, продолжившийся в марте-мае 2016 года.

Среднемесячные значения мировых цен на нефть марки «Юралс» по месяцам 2016 года представлены в следующей таблице.

(в долларах США за баррель)

<b>январь</b>	<b>февраль</b>	<b>март</b>	<b>апрель</b>
28,82	30,34	36,37	39,34

**Средняя цена на нефть марки «Юралс» за период 1 – 20 мая 2016**

года, по предварительным данным, составила **43,72** доллара США за баррель, а за период с начала года – 35,15 доллара США за баррель.

По расчетам Счетной палаты, при сохранении в мае – декабре 2016 года средней цены на нефть марки «Юралс» на уровне, сложившемся с 1 по 20 мая текущего года (43,72 доллара США за баррель), средняя цена на нефть марки «Юралс» может составить в 2016 году **40,36** долларов США за баррель, что на 9,64 долларов США за баррель, или на 19,3%, ниже среднегодовой прогнозной цены на нефть на 2016 год, учтенной при расчетах к Федеральному закону № 359-ФЗ (50 долларов США за баррель).

**Уровень инфляции** в апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года составил **2,5%**, что значительно ниже, чем в соответствующем периоде 2015 года (7,9%). Снижение инфляции в январе - апреле текущего года обусловлено значительным сокращением потребительского спроса из-за снижения реальных располагаемых доходов населения. Кроме того, на снижение инфляции оказало влияние укрепление курса национальной валюты в марте - апреле текущего года, происходившее на фоне повышения цен на нефть.

В целом по продовольственным и непродовольственным товарам, а также по услугам зафиксированы значительно более низкие темпы роста цен по сравнению с январем - апрелем 2015 года.

Рост цен на **продовольственные товары** составил в апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года 2,7%, что на 8,5 процентного пункта ниже, чем в соответствующем периоде 2015 года (11,2%). При этом в апреле по сравнению с мартом 2016 года прирост цен на продовольственные товары ускорился до 0,4% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (апрель к марту 2015 года – 0,3%).

В апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года более высокий рост цен, относительно среднего по продовольственным товарам уровня, отмечался по плодоовощной продукции – на 7,1 %, что, однако, значительно ниже, чем в соответствующем периоде 2015 года (на 27,6%), на рыбу и морепродукты – на 4,6% (на 17,2%), на крупы и бобовые – на 4,5% (на 13,9%), на масло подсолнечное – на 3,6% (на 19,1%) и на масло сливочное – на 3% (на 8,1%). При этом следует отметить, что в апреле по сравнению с мартом текущего года зафиксировано снижение цен на плодоовощную продукцию – на 0,1% и на сахар-песок – на 2%. Отметим, что в целом за период с начала года (апрель 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года) произошло снижение цен на мясо и птицу – на 1,5% (в апреле 2015 года по сравнению с декабрем 2014 года рост на 4,6%) и на яйца куриные – на 5,1% (увеличение на 5,3%).

В апреле текущего года по сравнению с декабрем 2015 года **непродовольственные товары** подорожали на **2,9%**, что на **4,9 процентных пункта ниже**, чем в соответствующем периоде 2015 года (на 7,8%). В апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года среди непродовольственных товаров наибольший рост цен отмечался на табачные изделия – на 6% (в апреле 2015 года по сравнению с декабрем 2014 года – на 7,1%) и на электротовары и другие бытовые приборы – на 3,6% (на 9,7%). Необходимо отметить значительное замедление роста цен на медикаменты, цены на которые в апреле текущего года по сравнению с декабрем 2015 года увеличились лишь на 1,2%, тогда как в соответствующем периоде прошлого года отмечался существенный рост цен на указанную группу непродовольственных товаров – на 14,9%. Второй месяц подряд снижаются цены на телерадиотовары. Так, в апреле по сравнению с мартом 2016 года цены



на телерадиотовары снизились на 0,7% (в марте по сравнению с февралем текущего года – снижение на 0,2%). Определенное позитивное влияние на динамику цен на непродовольственные товары оказало наблюдаемое в настоящее время укрепление курса национальной валюты.

Рост **цен и тарифов на услуги** в апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года составил **1,7%, что на 1,7 процентного пункта ниже**, чем в апреле 2015 года по сравнению с декабрем 2014 года (3,4%). Среди наблюдаемых видов услуг относительно высокий рост цен и тарифов в апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года зафиксирован по услугам дошкольного воспитания – на 6,8% (в апреле 2015 года по сравнению с декабрем 2014 года на 11,9%) и по медицинским услугам – на 4% (на 6,6%). Индекс цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги в апреле 2016 года увеличился на 0,5% (в апреле 2015 года – на 1,4%). При этом относительно высокий рост отмечался на жилищные услуги, цены на которые в апреле 2016 года по сравнению с декабрем 2015 года выросли на 1,6%, что, однако, на 2,6 процентного пункта ниже, чем в соответствующем периоде 2015 года (на 4,2%).

Стоимость условного (минимального) набора продуктов питания за январь – апрель 2016 года увеличилась на 2,9 %, что на 0,4 процентного пункта выше уровня инфляции, и составила 3 677,6 рубля из расчета на месяц.

По состоянию **на 16 мая 2016 года** по сравнению с декабрем 2015 года инфляция составила **2,8%** (в мае 2015 года по сравнению с декабрем 2014 года – 8,3%).

По расчетам Счетной палаты, при сохранении до конца мая текущего года среднесуточного прироста потребительских цен, сложившегося в период с 1 по 16 мая (0,015%), уровень инфляции

может составить в мае 2016 года 0,4%, а за период с начала года – 2,9%. Для достижения установленного Федеральным законом № 359-ФЗ уровня инфляции на 2016 год (6,4%) за период с июня по декабрь 2016 года он должен составить не более 3,4%, а среднемесячные темпы прироста потребительских цен должны быть не более 0,48%.

Риски превышения установленного Федеральным законом № 359-ФЗ уровня инфляции в 2016 году обусловлены возможно более высокими темпами роста цен на продовольственные товары по сравнению с прогнозируемыми, ростом тарифов на услуги компаний инфраструктурного сектора, индексация которых запланирована на июль 2016 года, возможной дополнительной индексацией социальных выплат во второй половине текущего года, а также увеличением акцизов на бензин и дизельное топливо с 1 апреля 2016 года. Кроме того, на уровень инфляции может оказать влияние урожай текущего года.

**Официальный курс доллара США к рублю** в среднем за январь - апрель 2016 года составил **72,53** рубля за доллар США, что на 21,5% выше уровня января - апреля 2015 года (59,7 рубля за доллар США). При этом курс доллара США к рублю в январе - апреле текущего года на 14,6% превышает прогнозный уровень курса доллара США к рублю в целом на 2016 год (63,3 рубля за 1 доллар США), учтенный в расчетах к Федеральному закону № 359-ФЗ.

Вместе с тем наблюдавшаяся с ноября прошлого года по февраль 2016 года тенденция ослабления курса рубля по отношению к доллару США в марте-апреле текущего года сменилась на противоположную – укрепление курса национальной валюты.

Средний номинальный курс доллара США к рублю за соответствующий период представлен в следующей таблице.

(рублей за доллар США)

январь	февраль	март	апрель
76,25	77,22	70,47	66,68

В мае текущего года тенденция укрепления курса рубля продолжилась. В среднем за период с **1 по 23 мая 2016 года**, по предварительным данным, курс доллара США к рублю составил **65,63** рубля за 1 доллар США.

По расчетам Счетной палаты, при условии сохранения курса доллара США к рублю в мае – декабре текущего года на уровне, сложившемся за период с 1 по 23 мая 2016 года (65,63 рубля за 1 доллар США), среднегодовой номинальный курс доллара США к рублю может составить в 2016 году **67,97** рубля за 1 доллар США и на 4,67 рубля за 1 доллар США, или на 7,4 %, может превысить уровень, учтенный в расчетах к Федеральному закону № 359-ФЗ.

Необходимо отметить, что основным риском для курса национальной валюты является ее существующая зависимость от цен на энергоресурсы на мировых рынках.

**Просроченная задолженность по заработной плате** по кругу наблюдаемых видов экономической деятельности (не относящихся к субъектам малого предпринимательства) на 1 мая 2016 года составила **4 054,0 млн. рублей<sup>2</sup>** и по сравнению с 1 января 2016 года (3 572,0 млн. рублей) **увеличилась** на 482,0 млн. рублей (**на 13,5%**). При этом в апреле **2016 года** просроченная задолженность по заработной плате снизилась на **417,0** млн. рублей, или **на 9,3%**. **Просроченная задолженность по заработной плате из-за отсутствия у организаций собственных средств** на 1 мая 2016 года составила **3 464,0 млн. рублей**, или 99,2% общей суммы просроченной задолженности и по сравнению с началом года (2 809,0 млн. рублей) **увеличилась** на 655,0

---

<sup>2</sup>По информации Росстата, данная величина включает задолженность в сумме 561,0 млн. рублей по виду экономической деятельности «транспорт» по г. Санкт-Петербургу, источник средств по которой (несвоевременное получение из бюджетов всех уровней или отсутствие собственных средств) уточняется.

млн. рублей (**на 23,3%**), а по сравнению с 1 апреля 2016 года уменьшилась на 259,0 млн. рублей (на 7%).

В общем объеме просроченной задолженности по заработной плате 38% приходится на обрабатывающие производства, 22% - на строительство, 20% - на транспорт, 6% - на добычу полезных ископаемых, 5% - на сельское хозяйство, охоту и предоставление услуг в этих областях, лесозаготовки, 4% - на научные исследования и разработки.

Из общей суммы невыплаченной заработной платы на долги, образовавшиеся в 2015 году, приходится 1 455,0 млн. рублей (35,9%), в 2014 году и ранее – 657,0 млн. рублей (16,2%).

**Доходы федерального бюджета в январе - апреле 2016 года** составили **3 907 265,4 млн. рублей, или 28,4 %** утвержденного прогнозируемого общего объема доходов федерального бюджета, из них **нефтегазовые доходы – 1 318 502,3 млн. рублей, или 21,8 %** объема, рассчитанного исходя из прогноза поступлений нефтегазовых доходов, **ненефтегазовые доходы – 2 588 763,1 млн. рублей, или 33,6 %** прогнозируемого объема ненефтегазовых доходов.

В общем объеме доходов федерального бюджета в январе - апреле 2016 года **нефтегазовые доходы** составили 33,7%, что на **10,7 процентного пункта меньше соответствующего показателя прошлого года** (44,4%), и обусловлено в основном снижением цен на углеводородное сырье, **ненефтегазовые доходы – 66,3%** (в январе - апреле 2015 года – (55,6 %)). Доля нефтегазовых доходов в доходах федерального бюджета в 2016 году прогнозируется на уровне 44%, **ненефтегазовых доходов на уровне 56%**.

В структуре нефтегазовых доходов наибольший удельный вес занимают доходы от уплаты НДС в виде углеводородного сырья (58,8%). Доля доходов от вывозных таможенных пошлин на нефть

сырую, товары, выработанные из нефти, и газ природный составляет 41,2 %.

По сравнению с аналогичным периодом 2015 года общий объем доходов федерального бюджета **снизился на 642 839,3 млн. рублей**, или на 14,1%, нефтегазовые доходы – на **699 977,3 млн. рублей**, или на 34,7%, при этом **рост** ненефтегазовых доходов составил **57 138,0 млн. рублей**, или на 2,3%.

На **снижение нефтегазовых доходов** по сравнению с аналогичным периодом прошлого года в основном оказало влияние **снижение вывозных таможенных пошлин на нефть сырую** (на 237 635,2 млн. рублей) и **товары, выработанные из нефти** (на 193 539,2 млн. рублей), а также **НДПИ на нефть** (на 307 445,8 млн. рублей) в связи со снижением цены на нефть марки «Юралс», а также **уменьшением стоимостного объема экспорта топливно-энергетических товаров**. Средняя цена на нефть марки «Юралс» в январе - апреле 2016 года составила 33,93 доллара США за баррель против 54,30 долларов США за баррель в январе - апреле 2015 года. **Стоимостной объем экспорта топливно-энергетических товаров** в январе - марте 2016 года **снизился по сравнению с соответствующим периодом 2015 года на 39,3 %**.

**Рост поступлений ненефтегазовых доходов** по сравнению с прошлым годом в основном обусловлен **увеличением поступлений НДС на товары, реализуемые на территории Российской Федерации, акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, НДС на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации**.

Следует отметить, что по сравнению с аналогичным периодом прошлого года произошло **уменьшение поступлений отдельных ненефтегазовых доходов**, что в основном связано со снижением

доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в сумме 51 872,5 млн. рублей, а также доходов федерального бюджета от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет из бюджетов государственных внебюджетных фондов в сумме 55 004,4 млн. рублей.

Доходы федерального бюджета от возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет из бюджетов субъектов Российской Федерации поступили в январе - апреле 2016 года в размере **42 311,8 млн. рублей**, или в 6,8 раза больше прогноза доходов федерального бюджета. По сравнению с январем - апрелем 2015 года объем поступлений увеличился на **24 298,0 млн. рублей**, или в **2,3 раза** (по состоянию на 1 мая 2015 года – 18 013,8 млн. рублей).

Исполнение **расходов федерального бюджета** за январь - апрель 2016 года составило **5 139 345,7 млн. рублей**, или **31,9%** законодательно утвержденных бюджетных ассигнований и **31,6%** показателя сводной росписи с изменениями.

Следует отметить, что в январе - апреле 2016 года **объем** исполнения расходов федерального бюджета **является одним из самых высоких за последние годы, за исключением 2015 года.**

Объем бюджетных ассигнований, произведенных в январе-апреле 2016 года, **ниже** аналогичного показателя 2015 года на 317,5 млрд. рублей, или **на 5,8%**, и **выше** аналогичного показателя 2014 года – на 513,1 млрд. рублей, или **на 11,1%**.

**Исполнение расходов в марте и в апреле 2016 года** (в абсолютном и относительном выражении) **является самым высоким за аналогичные периоды последних 16 лет.**

Анализ исполнения расходов федерального бюджета по разделам за январь - апрель 2015 – 2016 годов представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование показателя	2015 год			2016 год			Исполнено за январь-апрель 2016 г. в % к январю-апрелю 2015 г.
	Утверждено сводной бюджетной росписью с учетом изменений	исполнено за январь-апрель		Утверждено сводной бюджетной росписью с учетом изменений	исполнено за январь-апрель		
		сумма	в % к сводной бюджетной росписи с учетом изменений		сумма	в % к сводной бюджетной росписи с учетом изменений	
<b>РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА - ВСЕГО</b>	<b>15 476 293,8</b>	<b>5 456 777,4</b>	<b>35,3</b>	<b>16 250 988,9</b>	<b>5 139 345,7</b>	<b>31,6</b>	<b>94,2</b>
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	1 071 794,3	308 251,4	28,8	1 155 130,5	324 960,5	28,1	105,4
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	3 110 188,5	1 651 470,0	53,1	3 184 433,5	1 222 460,1	38,4	74,0
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	2 053 324,2	578 529,3	28,2	1 984 865,2	541 646,5	27,3	93,6
НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	2 322 214,6	565 209,5	24,3	2 671 511,5	447 408,4	16,7	79,2
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	132 631,0	45 980,5	34,7	77 050,5	23 691,4	30,7	51,5
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	47 269,2	23 887,8	50,5	59 915,8	26 234,2	43,8	109,8
ОБРАЗОВАНИЕ	605 994,0	244 197,6	40,3	589 786,8	232 280,2	39,4	95,1
КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	90 910,7	29 951,0	32,9	97 948,8	22 681,8	23,2	75,7
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	505 000,1	166 587,5	33,0	536 931,4	141 494,4	26,4	84,9
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	4 184 809,3	1 355 094,4	32,4	4 424 840,3	1 661 819,3	37,6	122,6
ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	71 427,2	24 846,3	34,8	72 540,5	9 903,5	13,7	39,9
СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	74 393,2	30 252,1	40,7	80 625,8	18 356,0	22,8	60,7
ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА	585 299,3	195 485,7	33,4	645 836,9	237 234,1	36,7	121,4
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	621 038,3	237 034,5	38,2	669 571,4	229 175,2	34,2	96,7

Как следует из приведенных в таблице данных в отчетном периоде 2016 года из 14 разделов классификации расходов бюджетов **ниже среднего уровня** исполнения показателя сводной росписи с изменениями **(31,6%)** исполнены расходы по 8 разделам, из них по

разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» исполнение составило **30,7%** (в аналогичном периоде 2015 года – 34,7%), «Общегосударственные вопросы» – **28,1%** (28,8%), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – **27,3%** (28,2 %), «Здравоохранение» – **26,4%** (33%), «Культура, кинематография» – **23,2 %** (32,9%), «Средства массовой информации» – **22,8 %** (40,7%), «Национальная экономика» – **16,7%** (24,3%), «Физическая культура и спорт» – **13,7 %** (34,8%). По 6 разделам классификации расходов бюджетов исполнение превысило средний уровень.

**Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации** (далее – межбюджетные трансферты) предусмотрены Федеральным законом № 359-ФЗ в сумме **1 610 965,0 млн. рублей**, что составляет **10%** общих расходов федерального бюджета (9,6% - в 2015 году, 10,1% - в 2014 году). Кассовое исполнение межбюджетных трансфертов за январь - апрель 2016 года составило **451 145,8 млн. рублей**, или **28,0%** объема межбюджетных трансфертов, предусмотренных Федеральным законом № 359-ФЗ, и **27,1%** показателя сводной росписи (в январе - апреле 2015 года – 35,1% и 33% соответственно). По сравнению с январем - апрелем 2015 года объем предоставленных межбюджетных трансфертов субъектам снизился на **11,2%**.

В январе - апреле 2016 года субъектам Российской Федерации предоставлены **дотации** в объеме **228 598,7 млн. рублей**, или 35% годового объема и показателя сводной росписи (в январе - апреле 2015 года – 38,1% соответственно), **субсидии** – в объеме **71 704,5 млн. рублей**, или 19% и 18,3% соответственно (в январе - апреле 2015 года – 16,8% и 15%), **субвенции** – в объеме **117 726,5 млн. рублей**, или 36,7% и 33,1% (в январе - апреле 2015 года – 47,7% и 43,2%), **иные**



**межбюджетные трансферты** – в объеме **33 116,1 млн. рублей**, или 12,8% и 12,6% (в январе - апреле 2015 года – 41,6% и 38,2%).

По сравнению с соответствующим периодом прошлого года объем предоставленных межбюджетных трансфертов по субвенциям снизился **на 20,1%**, иным межбюджетным трансфертам – **в 2,2 раза**, по дотациям и субсидиям увеличился **на 0,7%** и **на 15,6%** соответственно.

**Исполнение** межбюджетных трансфертов за январь - апрель 2016 года **осуществлено 24 главными распорядителями** из 38 главных распорядителей, по которым бюджетные ассигнования предусмотрены сводной росписью по состоянию на 1 мая 2016 года.

В январе - апреле 2016 года не осуществлялось перечисление межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации 14 главными распорядителями (Минпромторг России, Минприроды России, Минкомсвязь России, МЧС России, Росприроднадзор, Рособрнадзор, Росрыболовство, Росмолодежь, Росавиация, Росжелдор, Росстат, Ростуризм, Федеральное агентство по делам национальностей, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации), что свидетельствует о низком качестве управления государственными финансами.

На низком уровне исполнены межбюджетные трансферты следующими главными распорядителями: Минспортом России – 0,3% сводной росписи (в январе - апреле 2015 года – 57,5%), Минэкономразвития России – 0,7% (0,7%), Росавтодором – 1 % (17,1 %), Росимуществом – 4,9%, Росводресурсами – 5,4 % (2,1%), Росреестром – 6,2%, (9,4%), Минобрнаукой России – 8,8% (8,2%), Минкультуры России – 10,1% (1,1%), Роснедрами – 15,2% (5,7%), Минстроем России – 16% (32,9 %), ФМС России – 22% (63,5%), Россельхознадзором – 23,4%, Ростехнадзором – 23,9%, Рослесхозом – 25% (25%).

Анализ исполнения межбюджетных трансфертов за ряд лет показывает неравномерное предоставление главными распорядителями межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Так, например, в январе - апреле 2016 года межбюджетные трансферты по субсидиям исполнены только на 18,3% сводной бюджетной росписи, по иным межбюджетным трансфертам – на 12,3%.

Из 25 главных распорядителей только 10 предоставлены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации. Из них по 7 главным распорядителям исполнение составило менее 10 % показателя сводной росписи (Минспортом России – 0,4%, Минстроем России – 0,4%, Минэкономразвития России – 0,4%, Росавтодором – 3,6%, Росводресурсами – 4,0%, Минобрнауки России – 6%, Минкультуры России 8,7%).

В январе - апреле 2016 года только по 10 из 15 главных распорядителей предоставлены иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации. Из них по 5 главным распорядителям исполнение составило менее 25% показателя сводной росписи (Минэкономразвития России – 0,9%, Минкультуры России – 12,1 %, Минэнерго России – 3,9%, Минобрнауки России – 13,8%, Минтрудом России – 24,4%).

**Федеральная адресная инвестиционная программа на 2016 год (далее – ФАИП)** в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» была утверждена Министром экономического развития Российской Федерации А.В. Улюкаевым 25 декабря 2015 года в объеме 824,7 млрд. рублей. Объем ФАИП, уточненной на 1 мая 2016 года, составил 860,6 млрд. рублей.

В утвержденной ФАИП объем бюджетных ассигнований, по

которым установлены ограничения на финансирование и выполнение работ по объектам в связи с отсутствием утвержденной проектной документации и (или) детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), составил 63,5 млрд. рублей (10,1% общего объема бюджетных ассигнований ФАИП без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ). По состоянию на 1 мая 2016 года объем указанных ограничений составил 45,0 млрд. рублей (6,7%) и сократился лишь на 18,5 млрд. рублей, или на 29,1%.

Счетная палата отмечает, что согласно поручению Президента Российской Федерации от 18 августа 2015 г. № Пр-1659 в 2016 году в приоритетном порядке подлежали финансированию объекты с высокой степенью готовности к вводу в эксплуатацию, а также объекты, готовые в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства.

В соответствии с частью 14 статьи 21 Федерального закона № 359-ФЗ в постановлении Правительства Российской Федерации № 1456 установлены особенности предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий государственным корпорациям и Государственной компании «Российские автомобильные дороги», предусмотренных разделом III приложения 19 к Федеральному закону № 359-ФЗ, общий объем которых составляет 190,5 млрд. рублей.

По состоянию на 1 мая 2016 года Правительством России принято решение об учете в ФАИП на 2016 год бюджетных ассигнований на общую сумму 6,8 млрд. рублей, или 3,6% указанного объема.

По оперативным данным Федерального казначейства кассовое исполнение бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП по

состоянию на 1 мая 2016 года составило 107,0 млрд. рублей, или лишь 13% объема доведенных лимитов бюджетных обязательств (825,0 млрд. рублей). Для сравнения кассовое исполнение бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП по состоянию на 1 мая 2015 года составило 178,2 млрд. рублей, или 19 % объема доведенных ЛБО (938,4 млрд. рублей).

При этом расходы на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности в рамках государственного оборонного заказа осуществлены в объеме 56,3 млрд. рублей, или 28% соответствующих ЛБО (на 1 мая 2015 года – 88,5 млрд. рублей, или 30,3%), в иные объекты государственной (муниципальной) собственности – 42,0 млрд. рублей, или 8,7% (66,4 млрд. рублей, или 14,5%). Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства иных юридических лиц – 2,5 млрд. рублей, или 15,9% (0,7 млрд. рублей, или 3,6%).

Кассовое исполнение средств субсидий на осуществление капитальных вложений составило 3,7 млрд. рублей, или 23,7% (на 1 мая 2015 года – 11,4 млрд. рублей, или 45,5%), субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности – 2,5 млрд. рублей, или 2,3% (11,3 млрд. рублей, или 7,7%).

**Федеральный закон № 359-ФЗ сформирован в программной структуре расходов по 39 государственным программам** (далее – госпрограммы) (открытая часть), **по 40 госпрограммам** - с учетом закрытой части. По состоянию на 1 мая 2016 года бюджетные ассигнования на их реализацию составляют **7 992,5 млрд. рублей** (открытая часть), или 60,9% показателя сводной росписи с изменениями (открытая часть), что на 335,6 млрд. рублей, или на 4,4%, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной росписью с изменениями на эти цели в аналогичном периоде 2015 года

(7 656,9 млрд. рублей).

Всего утверждено 39 из 44 госпрограмм, предусмотренных перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (с изменениями). Не утверждены госпрограммы «Развитие пенсионной системы на 2017 – 2025 годы», «Реализация государственной национальной политики», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Обеспечение обороноспособности страны», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года» и сроки подготовки которых неоднократно корректируются. Бюджетные ассигнования на реализацию госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» на 2016 год не предусмотрены.

Федеральным законом от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ действие положений абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации о приведении госпрограмм в соответствие с законом о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу приостановлено до 1 января 2017 года.

Вместе с тем постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1518 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 – 2020 годы», от 27 февраля 2016 г. № 148 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» и от 23 апреля 2016 г. № 346 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» указанные госпрограммы приведены в соответствие с законом о бюджете по общей сумме расходов.

В отчетном периоде **расходы на реализацию госпрограмм исполнены** в сумме **2 320,9 млрд. рублей**, или **29%** показателя сводной росписи с изменениями (открытая часть), что на 3,5 процентных пункта ниже уровня исполнения указанных расходов за аналогичный период предыдущего года (2 492,3 млрд. рублей, или 32,5% показателя сводной росписи с изменениями).

В январе – апреле 2016 года не осуществлялось исполнение расходов по госпрограмме «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы», на уровне 0,1% - 15% исполнены расходы по 9 госпрограммам (23,1% общего количества), на уровне 15,1% - 30% - по 18 госпрограммам (46,2%), на уровне 30,1% - 40% - по 8 госпрограммам (20,5%), на уровне более 40% - по 3 госпрограммам (7,7%).

**В январе – апреле 2016 года на низком уровне (менее 10%) исполнены расходы (открытая часть) по следующим госпрограммам:** «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года» - **1,6%** показателя сводной росписи с изменениями (в аналогичном периоде прошлого года исполнение составило **0,4%**) «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года – **2%** (7,4%), «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» - **3,6%** (**2,6%**), «Космическая деятельность России на 2013 – 2020 годы» – **6%** (**18,1%**), «Энергоэффективность и развитие энергетики» – **8,5%** (**13,4%**), «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 – 2020 годы – **10,2%** (**19,6%**), «Развитие физической культуры и спорта» - **12,3%** (**33,3%**), а также по ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» - **3,8%** (**4,4%**).

Следует отметить, что из указанных госпрограмм в **2015 году на низком уровне исполнены расходы (открытая часть) по**

**следующим госпрограммам:** «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 – 2020 годы – **80,1%** показателя сводной росписи с изменениями, «Энергоэффективность и развитие энергетики» – **90,6%**, «Космическая деятельность России на 2013 – 2020 годы» – **91,9%**.

Таким образом, по указанным госпрограммам существуют риски неисполнения бюджетных ассигнований в 2016 году.

Выше уровня 40% исполнены расходы по госпрограммам «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (44,2%), «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы (47,4%), «Внешнеполитическая деятельность» (47,6%).

Так, в рамках реализации госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» по основному мероприятию «Переселение граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу и не входящих в действующие программы переселения» перечислен имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию - Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства для увеличения лимитов предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в сумме 17,7 млрд. рублей, или 90% показателя сводной росписи с изменениями.

По госпрограмме «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы по основному мероприятию «Реализация образовательных программ в вузах» исполнение расходов составило 185,8 млрд. рублей, или 53,3% показателя сводной росписи с изменениями.

По госпрограмме «Внешнеполитическая деятельность» по основному мероприятию «Обеспечение участия Российской Федерации в деятельности международных организаций» исполнение расходов на осуществление взносов в международные организации составило

20,3 млрд. рублей, или 58,3% показателя сводной росписи с изменениями.

**Следует отметить, что по состоянию на 1 мая 2016 года отдельными ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками не осуществлялись расходы на реализацию госпрограмм.**

Так, в рамках реализации госпрограммы «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы» **не осуществлялись расходы Минпромторгом России - ответственным исполнителем** указанной госпрограммы.

В рамках реализации госпрограммы «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа на период до 2020 года» **из 10 главных распорядителей средств федерального бюджета не осуществлялись расходы по 7**, в том числе Минэкономразвития России – ответственным исполнителем указанной госпрограммы.

В рамках реализации госпрограммы «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы **из 10 главных распорядителей средств федерального бюджета не осуществлялись расходы по 6.**

В рамках реализации госпрограмм «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» и «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года **из 7 главных распорядителей средств федерального бюджета не осуществлялись расходы по 5 соответственно.**

**Необходимо принять меры по своевременному исполнению основных мероприятий, контрольных событий, а также расходов на реализацию госпрограмм ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками в целях исключения рисков недостижения показателей (индикаторов) в 2016 году.**



По состоянию на 1 мая 2016 года **4 госпрограммы в своем составе содержат планы реализации в утверждаемой части, в том числе:**

постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 1297 утвержден План реализации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2020 годы;

постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2015 г. № 1339 утвержден План реализации государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов;

постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № 148 утвержден План реализации на 2016 – 2018 годы государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года;

постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2016 г. № 346 утвержден План реализации государственной программы Российской Федерации «Юстиция» на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

Следует отметить, что в 2015 году в соответствии с пунктом 3 раздела II протокола заседания Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2015 г. № 15 ответственным исполнителям госпрограмм поручалось подготовить и до 1 июня 2015 года представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проекты актов о внесении изменений в действующие планы реализации госпрограмм на 2014 – 2016 годы.

По состоянию на 1 января 2016 года **изменения внесены в планы реализации только 24 госпрограмм.**

До настоящего времени не утвержден план реализации госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока».

**Расходы по государственным контрактам на закупку товаров,**

**работ и услуг для государственных нужд (контрактуемые расходы)** составили 443 966,7 млн. рублей, или 20,1% показателя доведенных лимитов бюджетных обязательств по состоянию на 1 мая 2016 года (открытая часть).

Исполнение в январе - апреле 2016 года **не осуществлялось по трем видам контрактующих расходов**. В общем объеме контрактующих расходов наибольший удельный вес приходится на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (**62,5%**), из них по виду расходов «Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» доля контрактующих расходов в общем объеме составляет **33,6%**, «Обеспечение специальным топливом и горюче-смазочными материалами в рамках государственного оборонного заказа» – **10,3%**.

**Исполнение** бюджетных ассигнований по контрактующим расходам в январе - апреле 2016 года из 90 главных распорядителей, которым доведены ЛБО по контрактующим расходам, **не осуществлял СПбГУ**. В январе - апреле 2016 года **наибольший объем исполнения бюджетных ассигнований по контрактующим расходам** (открытая часть) составил по Минобороны России – **182 993,4 млн. рублей (43% доведенных ЛБО)**, при этом по **4 главным распорядителям** данный показатель составил **менее 1%**.

За январь - апрель 2016 года **заключено** 286 924 контракта (федеральный уровень), что **на 0,9% больше**, чем за аналогичный период 2015 года. При этом цена заключенных контрактов за январь - апрель 2016 года **снизилась** по сравнению с аналогичным показателем в 2015 году **на 30,1%**.

В январе - апреле 2016 года **наибольший** объем контрактов (по сумме) заключен по результатам проведения электронных аукционов (46,4%), закупок у единственного поставщика (33,7%) и открытых

конкурсов (17%), доля остальных способов определения поставщика, предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ (закрытый аукцион, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, запрос котировок, запрос предложений, конкурс с ограниченным участием), составила 2,9 % объема заключенных контрактов (по сумме).

**Экономия** средств по результатам осуществления процедур закупок за январь - апрель 2016 года на федеральном уровне составила **2,9%**, в аналогичном периоде 2015 года данный показатель составил 6,9%.

За январь – апрель 2016 года федеральный бюджет исполнен с **дефицитом** в размере **1 232 080,3** млн. рублей (1,6% утвержденного объема ВВП) при утвержденном Федеральным законом № 359-ФЗ годовом дефиците в размере 2 360 190,0 млн. рублей (3% ВВП).

Исполнение за январь – апрель 2015 года сложилось с дефицитом федерального бюджета в объеме 906 672,7 млн. рублей (1,2% утвержденного ВВП) при утвержденном на эту дату годовом дефиците в размере 2 675 308,0 млн. рублей.

Финансирование дефицита федерального бюджета в основном обеспечено за счет использования средств **Резервного фонда** в объеме 390 000,0 млн. рублей, а также за счет **размещения государственных ценных бумаг** Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, в объеме 335 068,1 млн. рублей, **средств во временном распоряжении** (85 229,2 млн. рублей), **средств бюджетных и автономных учреждений** (554 854,8 млн. рублей), средств бюджетов государственных **внебюджетных фондов** Российской Федерации (484 160,3 млн. рублей).

**Бюджетные кредиты** другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации из федерального бюджета в валюте Российской

Федерации в январе – апреле 2016 года предоставлены в объеме (-) **162 095,0 млн. рублей**, или 52,3%, их возврат составил **44 405,5 млн. рублей**, или 36,2%.

Следует отметить, что в январе 2016 года предоставление **бюджетных кредитов** не осуществлялось, а в феврале 2016 года предоставлено 20% запланированного объема, в марте 2016 года – 26,7%, в апреле – 5,6%.

**Совокупный объем средств Резервного фонда** в рублевом эквиваленте за отчетный период **уменьшился с 3 640 569,7 млн. рублей до 2 892 352,1 млн. рублей** (на 748 217,6 млн. рублей, или на 20,6%) в связи с **использованием средств Резервного фонда на финансирование дефицита** в объеме 390 000,0 млн. рублей, а также отрицательной **курсовой разницы**, образовавшейся в результате переоценки средств на счетах в Банке России, в объеме 358 217,6 млн. рублей.

**Совокупный объем средств ФНБ** в рублевом эквиваленте в целом **уменьшился** за отчетный период с **5 227 183,5 млн. рублей до 4 751 685,1 млн. рублей** (на 475 498,4 млн. рублей, или на 9,1%) за счет отрицательной курсовой разницы от переоценки средств ФНБ в объеме 468 712,5 млн. рублей и направления средств ФНБ на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии в 2015 году, в объеме 6 785,9 млн. рублей (в апреле 2016 года часть средств ФНБ в иностранной валюте на счетах в Банке России – 102,8 млн. долларов США, была реализована за 6 785,9 млн. рублей, а вырученные средства зачислены на счет по учету средств федерального бюджета).

**Государственный долг Российской Федерации** за отчетный период уменьшился на 483 792,6 млн. рублей, или на 4,4%, и **на 1 мая**

**2016 года** составил **10 468 122,5 млн. рублей** (13,3% утвержденного объема ВВП).

**Государственный внутренний долг Российской Федерации** за отчетный период уменьшился на 8 123,8 млн. рублей, или на 0,1% и составил **7 299 486,9 млн. рублей**, или **82,8%** законодательно установленного верхнего предела на 1 января 2017 года (8 817 760,9 млн. рублей).

При этом государственный внутренний долг, **выраженный в ценных бумагах**, увеличился на **204 934,1 млн. рублей** и составил **5 778 028,7 млн. рублей**.

Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации увеличилась с 66,7% до 69,7%.

В 2016 году в объеме государственного внутреннего долга Российской Федерации по видам долговых обязательства преобладают ОФЗ-ПД со сроками погашения в 2016 – 2031 годах (48,5%), ОФЗ-ПК со сроками погашения в 2017 – 2034 годах (25,9 %) и ОФЗ-АД со сроками погашения в 2016 – 2036 годах (13,6%).

За отчетный период задолженность по государственным гарантиям в валюте Российской Федерации сократилась на общую сумму 213 057,9 млн. рублей, или на 12,3%. Изменение задолженности обусловлено исполнением обязательств гаранта, а также полным или частичным прекращением обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации.

**Государственный внешний долг** сократился на **748,9 млн. долларов США** (на 1,5%) и составил **49 253,4 млн. долларов США**, или **89,4%** установленного верхнего предела на 1 января 2017 года (**55,1 млрд. долларов США**).

Рублевый эквивалент государственного внешнего долга уменьшился на 475 668,8 млн. рублей, или на 13,1%, и составил **3 168 635,6 млн. рублей.**

Доля государственного внешнего долга в общем объеме государственного долга России уменьшилась с 33,3% до 30,3%.

В 2016 году государственный долг субъектов Российской Федерации **уменьшился** по сравнению с началом года на 26,8 млрд. рублей, или на 1,2%, и по состоянию на **1 мая 2016 года** составил **2 291,8 млрд. рублей.**

Анализ структуры долговых обязательств регионов на указанную дату показывает, что доля бюджетных кредитов, привлеченных в бюджеты субъектов Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, увеличилась на 9,6 процентных пункта в общем объеме и составила 44,5%, при этом доля кредитов от кредитных организаций уменьшилась на 8,9 процентных пункта и составила 32,7%.

Изменение объема и структуры долговых обязательств субъектов Российской Федерации в 2016 году представлены в следующей таблице.

Показатель	по состоянию на 1 января 2016 года		по состоянию на 1 мая 2016 года		Увеличение/уменьшение	
	Объем (млрд. рублей)	доля в общем объеме долга (%)	Объем (млрд. рублей)	доля в общем объеме долга (%)	млрд. рублей	доли в общем объеме долга (процентные пункты)
Государственный долг субъектов Российской Федерации	2 318,6		2 291,8		-26,8	
в том числе:						
Государственные ценные бумаги субъекта РФ	432,8	18,7	419,9	18,3	-12,9	-0,4
Кредиты, полученные субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	965,4	41,6	750,3	32,7	-215,2	-8,9
Государственные гарантии субъекта РФ	103,0	4,4	93,3	4,1	-9,6	-0,3
Бюджетные кредиты, привлеченные в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ	808,7	34,9	1 019,6	44,5	211,0	+9,6
Иные долговые обязательства субъекта РФ	8,8	0,4	8,7	0,4	-0,1	0,0

Несмотря на уменьшение долга субъектов по итогам исполнения за январь – апрель 2016 года, увеличение объемов долговых обязательств субъектов Российской Федерации за 2016 год отмечается в 40 субъектах Российской Федерации, в том числе в Ненецком автономном округе – в 2,2 раза, Тамбовской области – на 20 %, Республике Северная Осетия – Алания – на 20 %, Приморском крае – на 19,4 %, Республике Калмыкия – на 12,6 %, Ярославской области – на 12,5 %, Удмуртской Республике – на 12 %.

Несмотря на сокращение в целом в структуре долга доли **кредитов, полученных субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, в 12 регионах** их объем **увеличился**, в том числе в Ярославской области в 2,1 раза, Республике Хакасия – на 48,7 %, Республике Северная Осетия – Алания – на 47,7 %, Республике Коми – на 28,4 %, Республике Башкортостан – на 19,5 %, Ульяновской области – на 31,8 %, Костромской области – на 14,6 %.

При этом **по 39 субъектам** Российской Федерации доля кредитов от кредитных организаций **выше среднероссийского уровня** (32,7 %), из них **по 17 субъектам** Российской Федерации указанная доля в структуре долга составляет **более 50 %**.

**Рост бюджетных кредитов за отчетный период наблюдается по 58 субъектам**, из которых наибольший рост (более чем в 2 раза) сложился по 7 субъектам, из них по Челябинской области рост составил 2,9 раза, Томской области – 2,8 раза, Магаданской области – в 2,5 раза, Омской области – в 2,4 раза, Свердловской области – в 2,3 раза, Тульской области – 2,3 раза, Республике Саха (Якутия) – в 2,1 раза.

Расходы федерального бюджета на **обслуживание государственного долга** Российской Федерации за январь – апрель 2016 года составили **237 234,1 млн. рублей**, или 36,7 % показателя сводной росписи, за соответствующий период 2015 года составляли 194 745,9 млн. рублей, 2014 года – 155 538,9 млн. рублей.

**М.Р. Пинская**, директор Центра налоговой политики и налогового администрирования ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

## **Налогово-бюджетные механизмы обеспечения устойчивости федеративной системы**

Современное состояние уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации характеризуется высокими рисками: на первый план выходят задачи выживания, а не развития.

Основным фактором налоговых рисков стало снижение прибыли, что негативным образом отразилось, в первую очередь, на налоговых доходах бюджетов развитых промышленных регионов и городов. Дотационные Северокавказские республики и Дальневосточные регионы менее остро почувствовали кризис, поскольку получили поддержку из федерального бюджета: доля финансовой помощи выросла на треть.

Если первая волна кризиса (2008г.) была пройдена более-менее успешно, то в последний финансовый кризис регионы вошли с более худшими показателями. На фоне стагнации российской экономики и неустойчивой геополитической ситуации наиболее подвержены рискам регионы, инвестирующие в развитие. Значительную роль в дестабилизации бюджетов сыграли решения о повышении зарплаты в бюджетном секторе.

Возникает институциональная ловушка: для выхода из кризисных явлений необходимы инвестиции в реальный сектор экономики, однако из-за падения цен на нефть происходит уменьшение сырьевой ренты – основного источника роста экономики.

В связи с этим перед государством встает проблема: необходимо расширить ответственность региональных органов власти по



управлению социально-экономическими процессами, но как это сделать в условиях кризиса?

Преимущества сохранения и развития федеративных отношений в России очевидны. Являясь сторонницей федеративного будущего нашей страны, попытаюсь охарактеризовать трудности, которые могут возникнуть на пути конструирования институтов государственного территориального управления и обосновать налогово-бюджетные механизмы обеспечения устойчивости федеративной системы государственного устройства.

Науке известны два финансовых способа обеспечения устойчивости федеративной системы: создание условий для наращивания собственной доходной базы, в первую очередь, налоговой базы территорий, и поддержка отстающих регионов путем предоставления финансовой помощи за счет федерального бюджета.

Характерной чертой любого федеративного государства является разный уровень социально-экономического развития субъектов Федерации, поэтому приходится использовать оба способа. Россия не является исключением. Положительное сальдо во взаимоотношениях с федеральным бюджетом имеют не более десятка регионов, и они производят более половины ВВП, а на 10 отстающих приходится менее 1% ВВП. Для сравнения: в 1996 г. (в период «войны суверенитетов») было 59 субъектов Российской Федерации с положительным сальдо. Глубину наших различий на региональном уровне демонстрируют следующие показатели: ВРП на душу населения между пятью регионами с максимальными и минимальными значениями отличается более чем в 20 раз, среднедушевые денежные доходы – в 5 раз, стоимость жилищно-коммунальных услуг – в 7 раз.

Экономика большинства субъектов Федерации не позволяет обеспечить пополнение бюджетов за счет собственных доходов, а

возможности предоставления финансовой помощи из федерального центра ограничены. Ситуация, прямо скажем, не новая для нашей страны. Мы это уже проходили четверть века назад. Россия помнит печальный опыт 1990-х годов, когда некоторые республики видели в развитии регионального хозрасчета способ защитить себя от негативных последствий финансового кризиса. Однако в отличие от тех времен, наша страна уже накопила определенный опыт, который поможет не допустить развала федеративной системы.

После распада СССР российское общество прошло несколько этапов формирования основ федеративной государственности. Позволю себе схематично напомнить этапы эволюции федеративных отношений.

В первое десятилетие существования федеративной России (1992-2000 гг.) имело место стихийное движение в сторону построения асимметричной модели федерализма. В условиях нехватки финансовых ресурсов федеральный центр не мог противостоять стремлению некоторых республик к расширению круга своих бюджетных полномочий за счет введения «котлового» метода формирования бюджетов. Широко распространилась практика формирования свободных экономических зон с льготными режимами налогообложения, которые по сути стали внутренними офшорами. Пользуясь открытым перечнем налогов и сборов, на местах вводили разнообразные, порой экзотичные местные налоги и сборы (налог на содержание местной футбольной команды, налог на прогон скота мимо здания банка и др.).

Во второе десятилетие существования федеративной России (2001-2010 гг.) вектор построения федеративных отношений сменился в противоположном направлении: стихийное движение в сторону асимметричных полномочий субъектов Федерации было остановлено, началось укрепление единой исполнительной вертикали власти. Были существенно ограничены налоговые полномочия субъектов Российской

Федерации и органов местного самоуправления. Были ликвидированы внутренние офшоры (в Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Новгородской, Кемеровской и других областях). Региональная налогово-бюджетная политика субъектов Федерации стала базироваться на единых, определяемых федеральным центром, правилах.

Третье десятилетие существования федеративной России, переживаемое нами в настоящее время, характеризуется проведением единой экономической политики, в том числе в сфере формирования доходов региональных и местных бюджетов, тяготея тем самым к центростремительной политике взаимодействия центра и регионов. Негативным эффектом такой политики является усиление степени централизации бюджетных и налоговых полномочий за счет ограничения полномочий нижестоящих уровней власти. Однако такая политика априори предполагает перевод возрастающей ответственности в федеральный центр. Не случайно государство осуществило перераспределение сырьевой ренты для сглаживания регионального неравенства.

Однако переход к децентрализованной системе государственного управления таит в себе опасность подталкивания богатых регионов к экономическому сепаратизму. Аналогичные тенденции можно наблюдать и у наших европейских соседей: богатые страны пытаются дистанцироваться от бедных.

Попытаюсь выявить причины, почему у многих субъектов РФ возникли трудности при осуществлении своих полномочий.

1. Полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации, осуществляемые региональными органами власти за счет средств регионального бюджета. Консолидированные бюджеты субъектов РФ существенно меньше объемов федерального бюджета как по доходам, включая налоговые доходы, так и по расходам (см. табл. 1).

**Таблица 1. Соотношение доходов и расходов федерального бюджета (в числителе) и консолидированных бюджетов субъектов РФ (в знаменателе), %**

Годы	Доходы	Налоговые доходы	Расходы
1998	44/56	45/55	н/д
1999	48/52	51/49	н/д
2000	52/48	57/43	н/д
2001	55/45	62/38	н/д
2002	58/42	65/35	55/45
2003	57/43	64/36	54/46
2004	59/41	64/36	53/47
2005	63/37	59/41	54/46
2006	62/38	53/47	53/47
2007	62/38	56/44	56/44
2008	65/35	54/46	55/45
2009	61/39	51/49	61/39
2010	56/44	49/51	60/40
2011	60/40	53/47	59/41
2012	61/39	54/46	61/39
2013	61/39	54/46	60/40
2014	62/38	55/45	61/39
2015	59/41	50/50	62/38

Следует отметить, что до 2004 г. в Бюджетном кодексе Российской Федерации действовала норма ст. 48, согласно которой при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны были составлять не менее 50 % от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Максимальное увеличение веса региональной составляющей отмечалось в 2009 и 2010 гг. (до 36–37 %) и было связано с опережающим снижением налоговых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, в период экономического спада.

Проводимая в последние годы бюджетно-налоговая политика была в основном ориентирована на приоритеты, обеспечивающие максимальную концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете. Более половины доходов консолидированного бюджета Российской Федерации составляют доходы федерального бюджета, доходы регионов – немногим более трети (см. рис. 1).

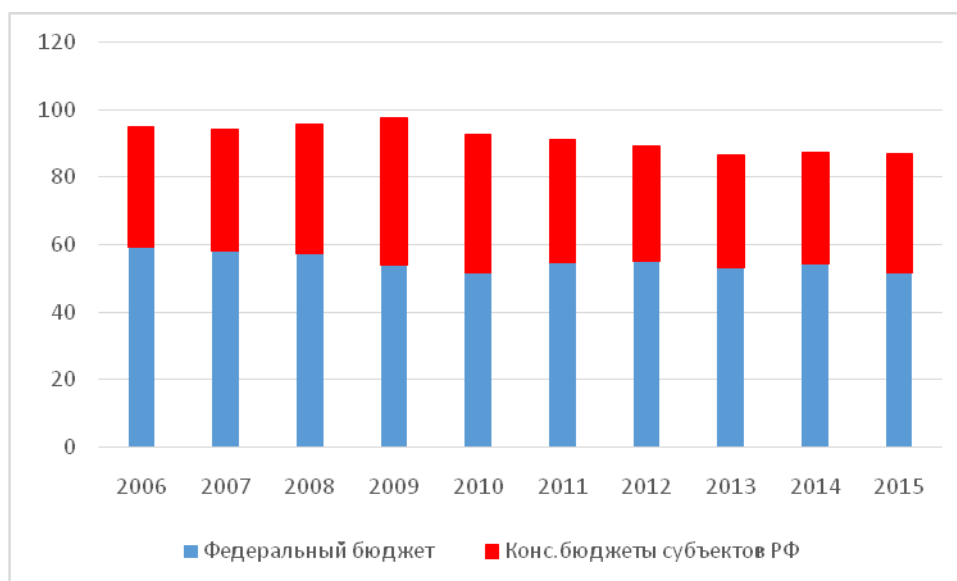


Рис. 1. Доля доходов федерального бюджета и доходов региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета РФ

Здесь уместно вспомнить сформулированный д.э.н., профессором Г.Б. Поляком закон концентрации средств в центральном бюджете, в соответствии с которым «чем выше уровень концентрации средств в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства».

Несоответствие налоговых полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований объему их расходных полномочий и, обусловленное этим снижение их доходов, приводит к увеличению количества дотационных регионов, возникновению дефицита региональных и местных бюджетов. Как следствие, регионы попадают в финансовую зависимость от центра не только по причине значительного отставания уровня их экономического развития от среднего уровня по стране, но и по причине низкой доли налоговых доходов в их бюджетах (см. рис. 2).

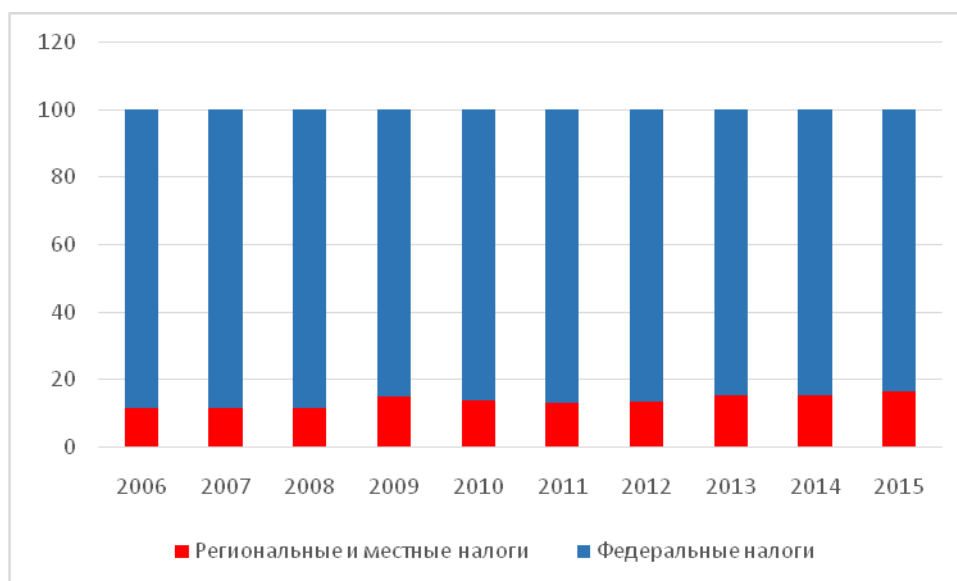


Рис. 2. Соотношение доли федеральных налогов и региональных и местных налогов в налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ, %

В налоговых поступлениях региональных и местных бюджетов основную долю занимают не региональные и местные налоги, а поступления от федеральных налогов (см. рис. 3).

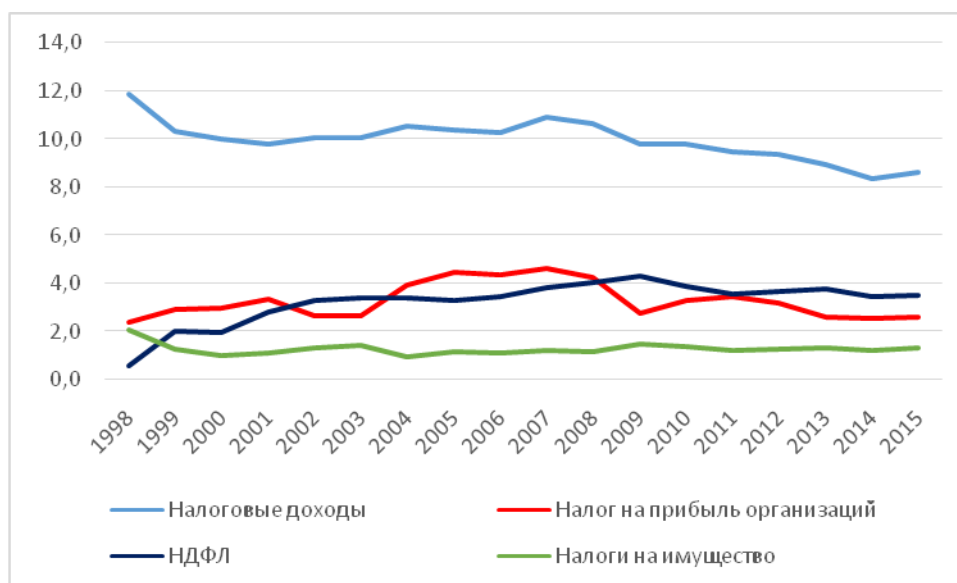


Рис. 3. Динамика удельного веса налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП в 1998-2015 гг., %

Как видно из рис. 3, на протяжении всего анализируемого периода происходило снижение доли налоговых доходов, зачисляемых в региональные бюджеты, в ВВП. По общей сумме налоговых доходов и по имущественным налогам наблюдается показатели не только не

достигли уровня 1998 г., но и существенно отстали, а по основным бюджетобразующим налогам: налогу на прибыль организаций и НДФЛ, не достигнуты показатели докризисных годов (2008 г.).

Резервы увеличения налоговых доходов кроются в введении кадастровой оценки недвижимости для целей налогообложения. Однако риски выпадения налоговых доходов из-за предоставления льгот сохраняются, поскольку право на установление льгот по региональным и местным налогам на недвижимость принадлежит федеральной власти. В результате расширения сферы влияния федеральной власти на территориальную налоговую базу, субфедеральные власти теряют контроль над её управлением. По нашим расчетам, основной объем выпадающих доходов приходится на льготы, предоставляемые на федеральном уровне. В ряде регионов потери превышают 60% от суммы налога на имущество организаций, исчисленного без учета льгот, и до 80% по земельному налогу, уплачиваемому организациями.

Серьезной проблемой для некоторых регионов стал единовременный и резкий отток значительного объема доходов в рамках перераспределения налоговых поступлений от консолидированной группы налогоплательщиков. Из-за возможности взаимозачета прибылей и убытков участников КГН по итогам налогового периода субъекты Российской Федерации стали более уязвимыми к возможным манипуляциям со стороны налогоплательщиков, перерегистрирующих свою деятельность в другом регионе. И это на фоне того, что для субфедеральных бюджетов налог на прибыль организаций является наиболее привлекательным по своему фискальному значению. Самая главная проблема заключается в том, что из-за создания института КГН объем налоговых поступлений в региональный бюджет не отражает реального вклада каждого региона в создание благоприятных условий для инвесторов и не стимулирует

региональные власти к созданию дополнительных условий для повышения своей налоговой конкурентоспособности.

2. Полномочия по предметам ведения Российской Федерации. Таких полномочий у субъекта Российской Федерации немало. Но в федеральных законах они специально не выделяются, и особый порядок их финансирования в отраслевом законодательстве не всегда закрепляется.

3. Полномочия по предметам совместного ведения. В настоящее время за органами государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно (за исключением субвенций из федерального бюджета), закреплено более 100 полномочий. Среди них есть, к примеру, полномочия, возникшие в результате решения федеральной власти о гарантировании предоставления гражданам социальных услуг (надбавки и доплаты к оплате труда, социальные выплаты). При этом процесс передачи полномочий не сопровождался адекватным финансовым обеспечением, в результате чего возникло несоответствие расходных обязательств субъектов Российской Федерации источникам их финансирования.

Представляется, что резервы институциональных улучшений следует искать в ином направлении. В условиях существенного неравенства налоговой базы регионов сохраняется объективная необходимость в финансовом выравнивании за счет перераспределения сырьевой ренты. Однако в условиях сжатия ренты необходимы, во-первых, прозрачность и предсказуемость перераспределения финансовой помощи.

Согласно Стратегии 2020 доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности должна составлять не менее половины всех трансфертов. Сейчас она чуть больше четверти. Такие виды



финансовой помощи, как дотации на сбалансированность бюджетов, иные межбюджетные трансферты и прочие безвозмездные поступления способствуют сохранению практики «ручного управления» и усиливают нетранспарентное перераспределение средств из федерального бюджета.

Во-вторых, очевидно, что для ликвидации перекоса между расходными и доходными полномочиями регионов и муниципалитетов вертикальную архитектуру финансового выравнивания следует заменить финансовой эквализацией, которая позволяет сглаживать уровень экономического неравенства субъектов Федерации не только по вертикали властных отношений, но и по горизонтали: через распределение налоговой базы (а не обезличенных бюджетных доходов). В отличие от финансового выравнивания, в триаде «функции-полномочия-ресурсы» финансовая эквализация затрагивает разграничение налоговых полномочий и распределение налоговых доходов, а финансовое выравнивание – перераспределение ресурсов. От законодательно установленного порядка разграничения налоговых полномочий зависит величина налоговой базы, находящейся в распоряжении соответствующего публично-правового образования. При этом финансовая эквализация предполагает распределение налоговых доходов через механизм формирования налоговой базы не только по вертикали властных отношений, но и по горизонтали, и она не исключает сглаживания дисбалансов различных бюджетов с помощью межбюджетных трансфертов.

Полагаю, что финансовая эквализация способствует адекватному финансовому обеспечению передачи полномочий и ответственности на нижние уровни публичной власти и противодействует сохранению выраженной централизации налоговых доходов, которая приобрела избыточный характер.

**А.Н. Дерюгин**, старший научный сотрудник Центра налоговой политики ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт»

## **Бюджеты регионов: предварительные итоги**

Сокращение дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в последние годы было вызвано не улучшением финансового положения регионов, а сокращением возможностей по осуществлению заимствований, постепенным осознанием долгосрочности снижения уровня бюджетных доходов, а также сокращением финансовой помощи из федерального бюджета. Основным приоритетом бюджетной политики многих регионов на текущий и ближайшие годы будет обеспечение бездефицитного бюджета за счет сокращения бюджетных расходов.

### **Государственный долг**

Совокупный дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013-2015 годах имел тенденцию к сокращению, составив 0,9%, 0,6% и 0,2% ВВП соответственно. Можно ли говорить о том, наиболее сложный с финансовой точки зрения период для регионов остался позади, и к настоящему времени ситуация постепенно улучшается? Для ответа на этот вопрос необходимо проанализировать ретроспективные и текущие отчеты об исполнении региональных бюджетов.

Размер бюджетного дефицита, несомненно, является одним из показателей финансового благополучия субъектов Российской Федерации. Но не единственным: регионы не могут поддерживать его высокий уровень в долгосрочной перспективе, поскольку у них будет расти государственный долг, что приведет как к увеличению процентных расходов, так и к росту риска дефолта по своим долговым

обязательствам. Для контроля за ситуацией Бюджетным кодексом предусмотрены ограничения в отношении размера бюджетного дефицита, объема заимствований, накопленного объема государственного долга, а также объема расходов на обслуживание государственного и муниципального долга.

В частности, в соответствии со статьей 92.1 Бюджетного кодекса дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15% (для высокодотационных – 10%) утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Под данные ограничения не попадают поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, а также снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации. Для местных бюджетов аналогичные ограничения установлены на уровне соответственно 10% и 5%.

В соответствии со статьей 106 Бюджетного кодекса предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

В соответствии со статьей 107 Бюджетного кодекса предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать 100% (для высокодотационных – 50%) утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. Аналогичные ограничения установлены и для

муниципальных образований. До 1 января 2018 года указанное ограничение не распространяется на бюджетные кредиты.

И наконец, в соответствии со статьей 111 Бюджетного кодекса объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации или муниципального долга, утвержденный законом (решением) о соответствующем бюджете, по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год не должен превышать 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования ограничены в возможности наращивать государственный долг, что при достижении им определенного объема неизбежно приведет к сокращению бюджетного дефицита. Данное обстоятельство проиллюстрировано на приведенном ниже рисунке (*Рис. 1*), из которого следует, что уже к концу марта 2016 года госдолг регионов вырос до уровня в 37,1% объема налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ, прибавив более 12% в этом выражении за последние 5 лет<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Здесь и в дальнейшем будет рассматриваться именно государственный долг регионов, а не консолидированный долг субъектов и муниципальных образований, так как бюджетные кредиты из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам, а также госгарантии по муниципальным займам представляют собой двойной счет и необоснованно завышают консолидированную долговую нагрузку.



Рис. 1. Динамика объема государственного долга субъектов Российской Федерации, % к объему налоговых и неналоговых доходов.

Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Учитывая, что ситуация в субъектах Российской Федерации крайне неоднородная, а также то, что многие крупные и финансово независимые субъекты Российской Федерации, сильно влияющие на среднерегиональные значения соответствующих показателей, имеют достаточно низкий уровень государственного долга, достигнутый средний уровень долговой нагрузки регионов уже является поводом для беспокойства.

Действительно, за последние 5 лет резко возросло число субъектов Российской Федерации, государственный долг которых превышает определенный фиксированный уровень по отношению к налоговым и неналоговым доходам региональных бюджетов (Рис. 2 и Рис. 3). Так, число субъектов Российской Федерации, соотношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов которых превышает 75%, выросло с 2011 года с 16 до 58. У 18 из них в марте 2016 года долг превысил отметку в 100%, в то время как в 2011 году таковых было только 5.

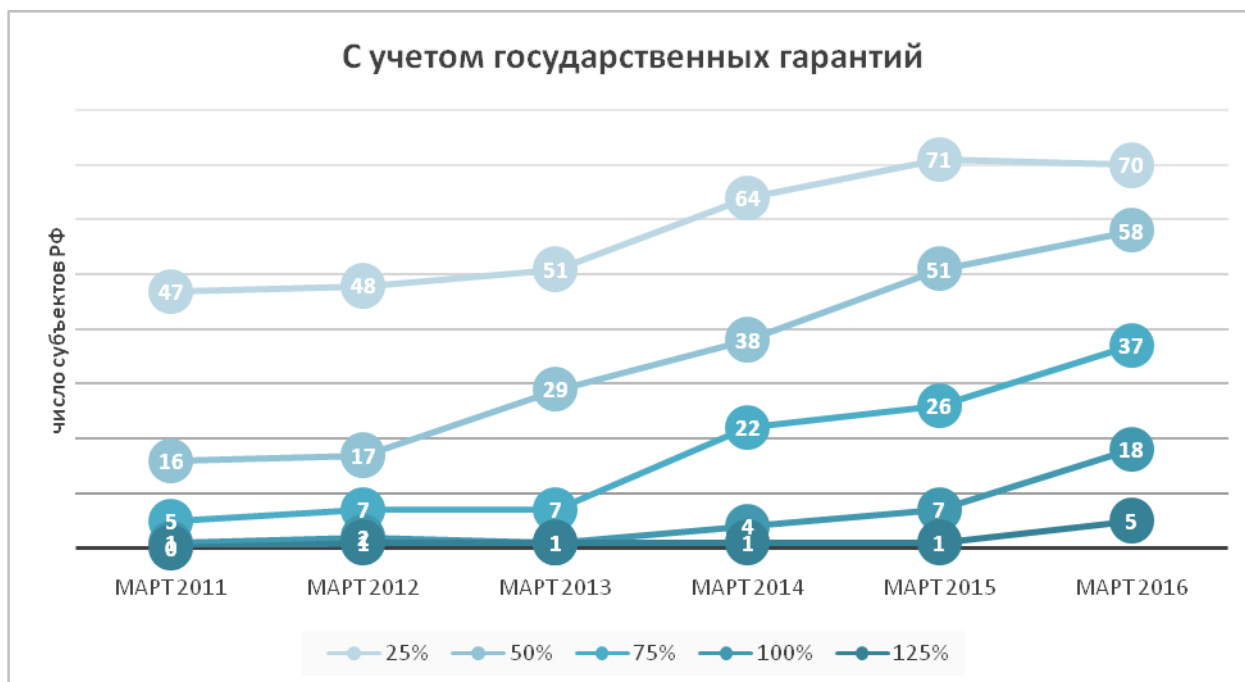


Рис. 2. Динамика числа субъектов РФ, отношение уровня государственного долга которых к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта превышает заданный уровень.

Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

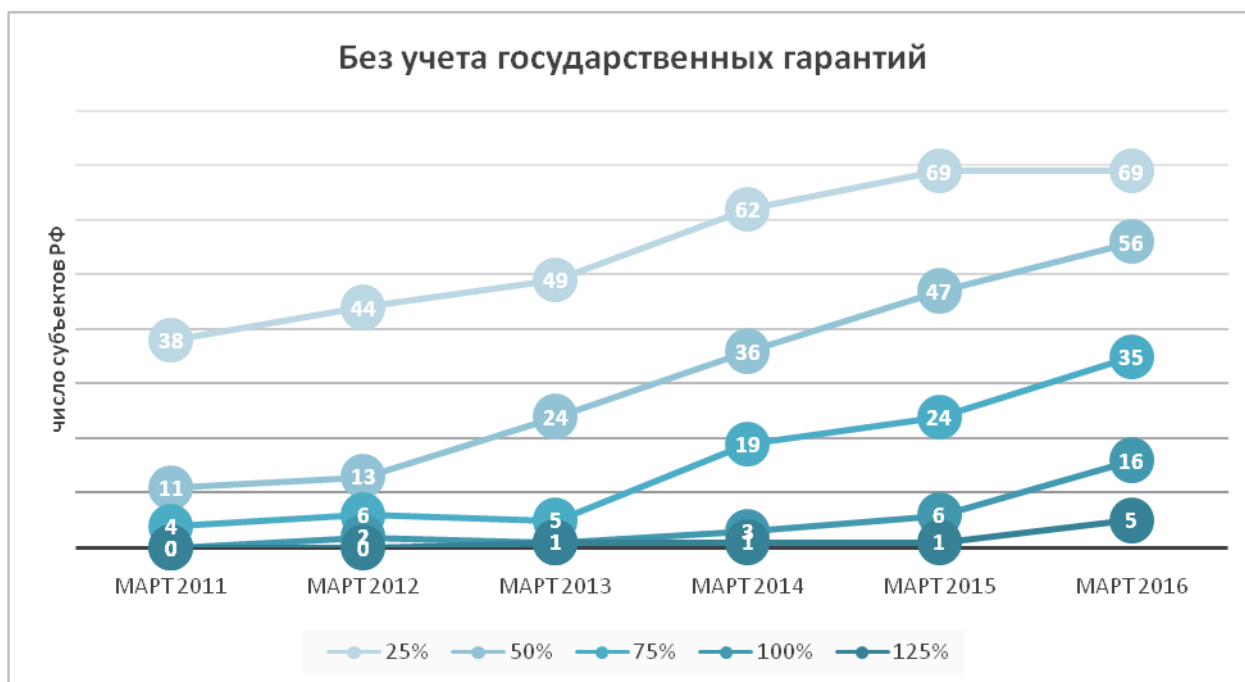


Рис. 3. Динамика числа субъектов РФ, отношение уровня государственного долга без учета государственных гарантий которых к налоговым и неналоговым доходам бюджета субъекта превышает заданный уровень.

Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Стоит отметить, что на уровень долговой нагрузки влияет не только относительный объем госдолга, но и его структура, а также график погашения. В частности, государственные гарантии являются условными обязательствами, которые могут и не возникнуть у субъекта. Но их доля в общем объеме государственного долга невелика (4% по состоянию на март 2016 года) и постоянно сокращается, поэтому исключение их из рассмотрения не оказывает качественного влияния на общий вывод об усугублении долговых проблем регионов (Рис. 3).

У пяти субъектов Российской Федерации (Костромская область, Республика Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия и Республика Хакасия) объем государственного долга даже без учета государственных гарантий уже превысил отметку в 125% от общего объема налоговых и неналоговых доходов бюджета региона.

Таким образом, многие субъекты Российской Федерации уже подошли или подходят к законодательным ограничениям накопленного объема государственного долга, что, как указывалось выше, является фактором вынужденного сокращения совокупного бюджетного дефицита регионов в последние годы. Очевидно, что при сохранении параметров бюджетного законодательства в отношении бюджетного дефицита и государственного долга в ближайшие годы можно ожидать относительно низкий уровень бюджетного дефицита регионов.

Если рассматривать долговую проблему регионов вне контекста законодательных ограничений, связанных с учетом только налоговых и неналоговых доходов, а принимая во внимание все доходы без учета субвенций (т.е. доходы на исполнение собственных полномочий), то на качественном уровне ситуация не отличается: число регионов с высоким уровнем долговой нагрузки за последние 5 лет существенно выросло (Рис. 4).

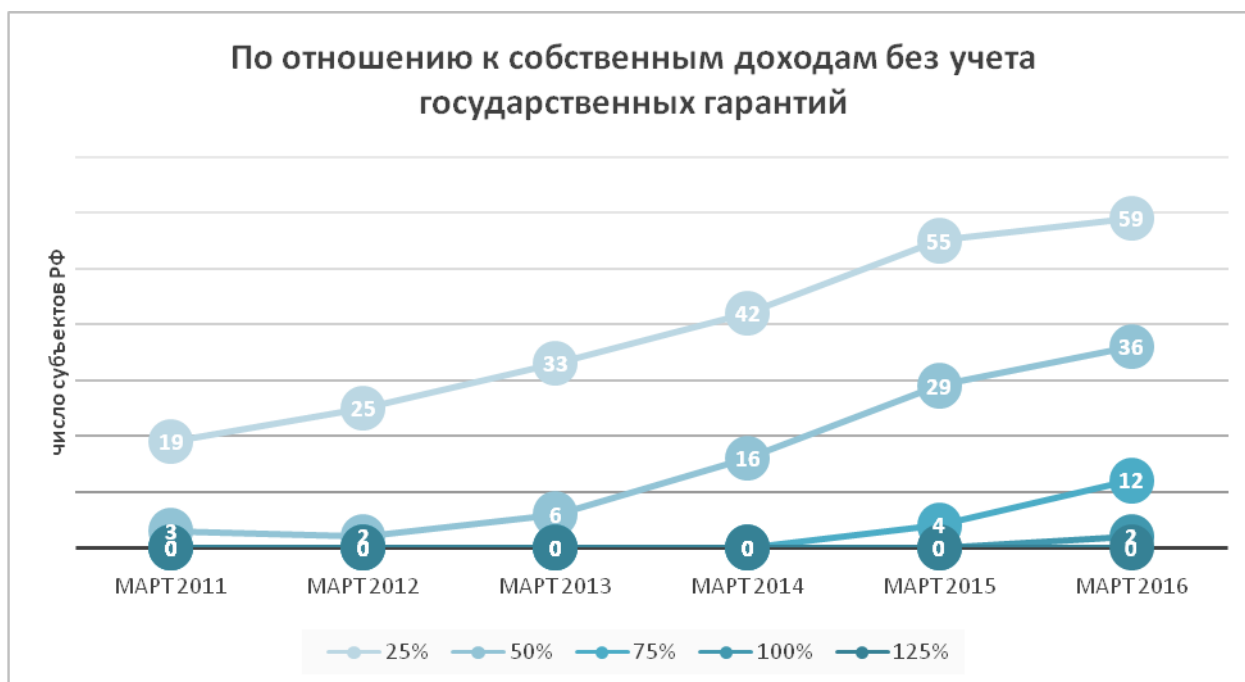


Рис. 4. Динамика числа субъектов РФ, отношение уровня государственного долга без учета государственных гарантий которых к доходам бюджета субъекта без учета субвенций превышает заданный уровень.

Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства.

Что касается структуры государственного долга регионов, то здесь можно отметить тенденцию к увеличению доли бюджетных кредитов из федерального бюджета, которая по состоянию на март 2016 года составила 43,3%, что стало результатом увеличения с 2014 года объемов их предоставления в целях замещения дорогих коммерческих кредитов (Рис. 5). Впрочем, как видно из рисунка ниже, увеличение объемов предоставления бюджетных кредитов привело не столько к сокращению объемов кредитов кредитных организаций, сколько к сокращению заимствований в форме государственных ценных бумаг, доля которых упала с 25,9% в начале 2014 года до 18,1% к марту 2016 года.



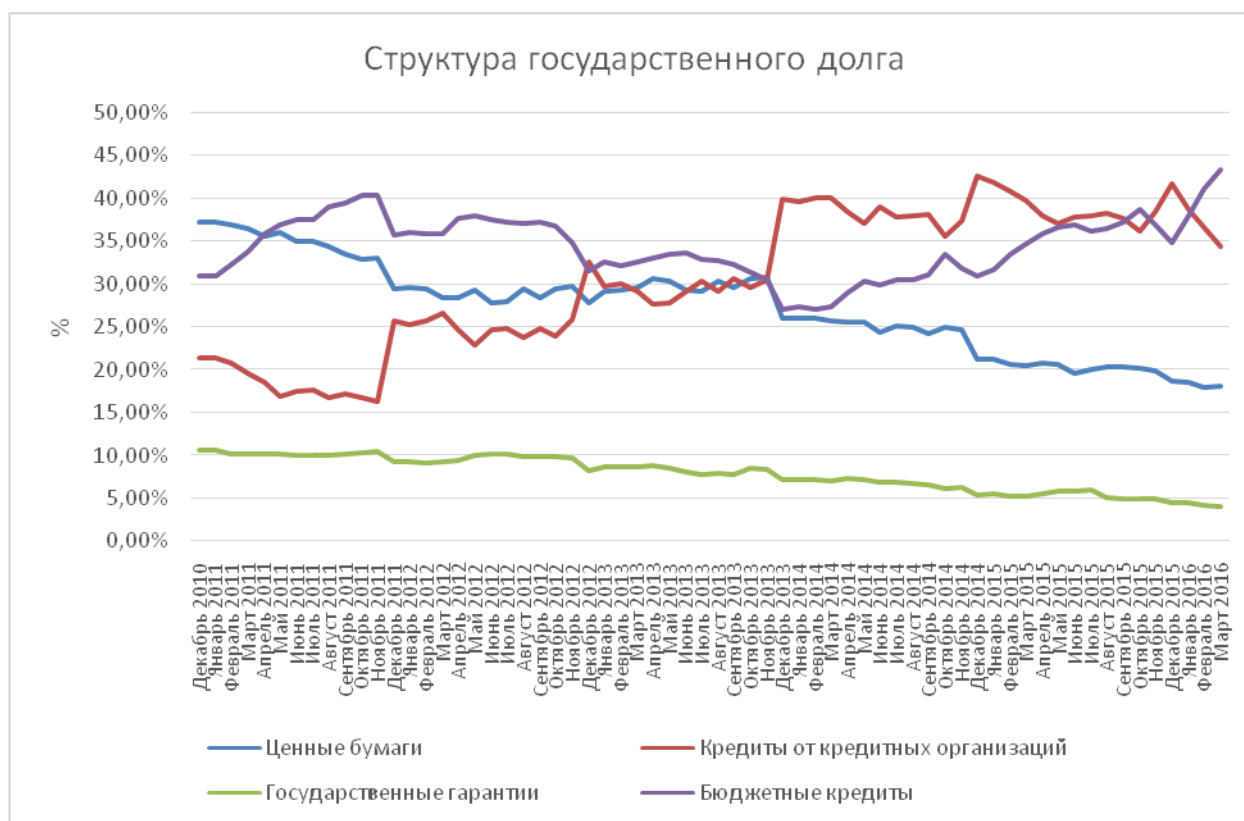


Рис. 5. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации.  
 Источник: рассчитано по данным Минфина России.

Учитывая общий вывод об относительно низком ожидаемом объеме бюджетного дефицита субъектов Российской Федерации в ближайшие годы, а также при сохранении высоких объемов предоставления бюджетных кредитов можно ожидать снижения общего объема и доли кредитов коммерческих организаций в структуре государственного долга регионов. А учитывая высокую стоимость их обслуживания, это приведет к замедлению темпов роста и, возможно, некоторому снижению бюджетных расходов на обслуживание регионального государственного долга.

### Доходы

Динамика долговой нагрузки регионов, очевидно, определяется уровнем бюджетного дефицита, который, в свою очередь, зависит от различий в динамике роста бюджетных доходов и расходных обязательств.

В соответствии с предварительными данными за пять месяцев 2016 года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросли на 1,7% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Достичь общего положительного роста удалось благодаря высоким темпам роста в мае, когда доходы выросли на 15,1% по отношению к маю 2015 года (Рис. 6). Вместе с тем, ежемесячная динамика роста доходов выглядит довольно волатильной и не демонстрирует каких-либо устойчивых трендов или тенденций, поэтому на основе ежемесячных поступлений невозможно составить общих достоверных прогнозов относительно развития ситуации в будущем.

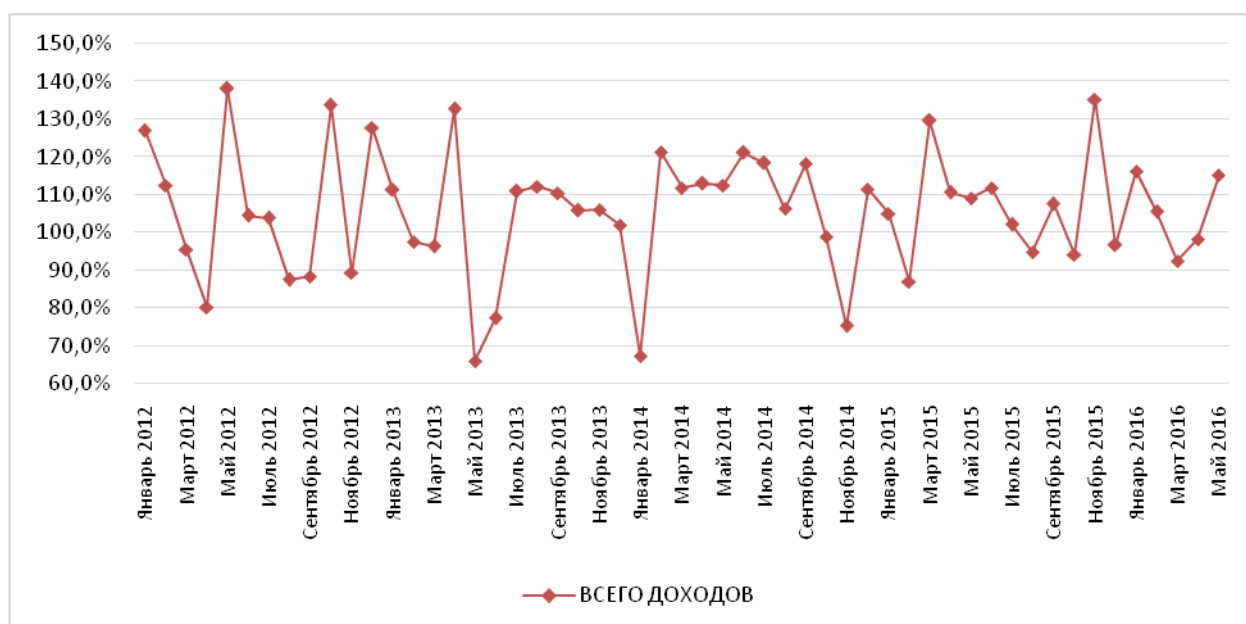


Рис. 6. Темпы роста общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства.

Совокупные темпы роста доходов за 5 месяцев крайне низки, и учитывая годовой уровень инфляции (107,3% в мае 2016 к маю 2015), в реальном выражении являются отрицательными. Вместе с тем, как видно на представленном ниже графике (Рис. 7), доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013-2015 годах в процентах к ВВП достигли абсолютного минимума с 1992 года, впервые опустившись ниже 12% ВВП, в то время как в 1999 – 2010

годы они составляли в среднем 14,4% ВВП, что почти на 3% ВВП выше текущих значений.

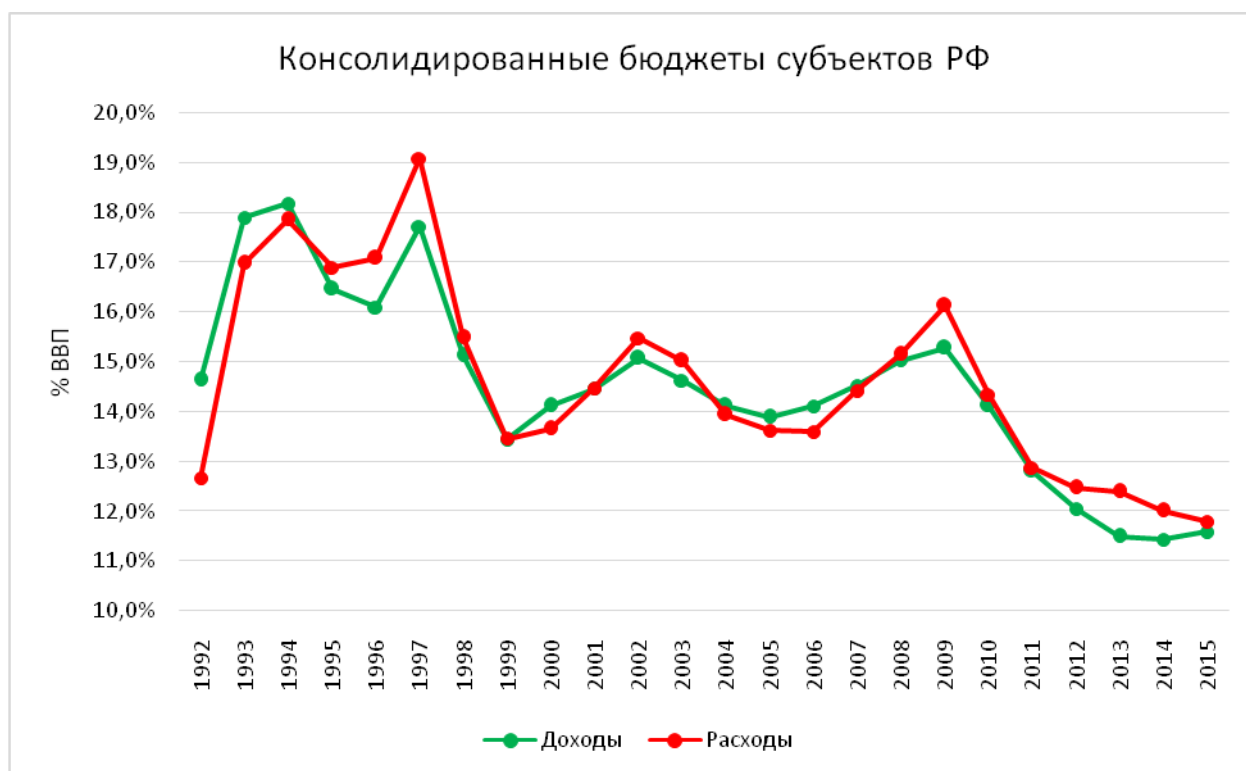


Рис. 7. Динамика объема доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства.

Такое снижение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не является следствием изменения разграничения расходных обязательств, поскольку по оценкам<sup>4</sup> с 2005 по 2015 годы объем расходных обязательств регионов и муниципальных образований не только не снизился, но и, напротив, вырос на 0,3% ВВП. И это без учета роста тарифов на ОМС (что привело к росту начислений на заработную плату бюджетников), создания дорожных фондов (что привело к связыванию части доходов субъектов Российской Федерации и повышению расходов на дорожное хозяйство), а также выполнения майских указов Президента Российской Федерации в части роста зарплаты бюджетников и развития социальной инфраструктуры.

<sup>4</sup>Н. В. Голованова, Е. А. Домбровский Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 годах // Финансовый Журнал № 2 2016 стр. 41-51.

Наиболее существенным образом на него повлияли падение реальных поступлений налога на прибыль организаций, который с 4,3% ВВП в 2005-2007 годах снизился до 2,5% ВВП в 2013 – 2015 гг., потеряв примерно 1,8% ВВП, а также дотаций, которые за тот же период сократились на 0,3% ВВП (Рис. 8).

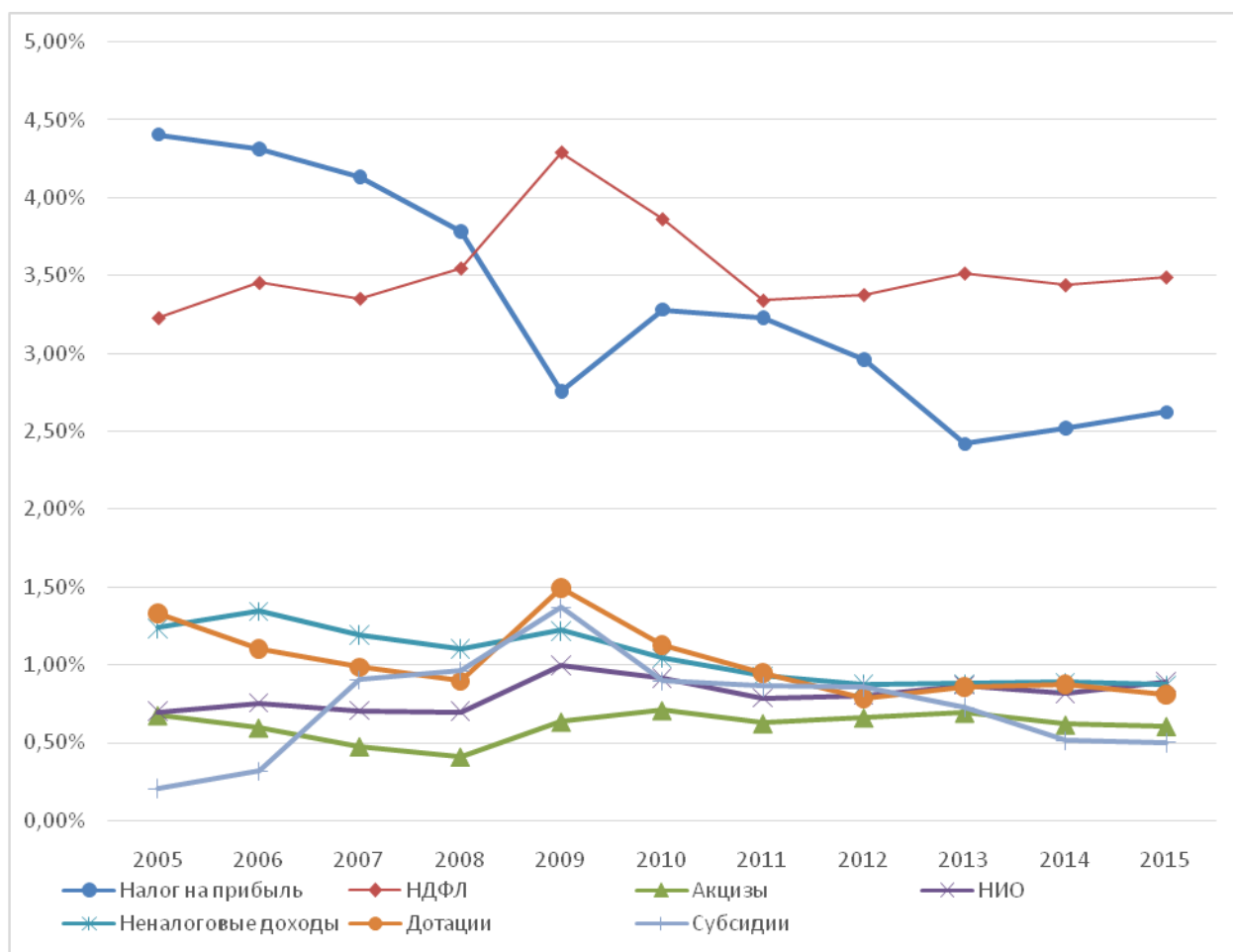


Рис. 8. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства.

В 2016 году ситуация с доходами регионов изменилась не сильно: рост НДС по итогам 5 месяцев 2016 года (108,5% к уровню поступлений за соответствующий период 2015 года) был скомпенсирован снижением поступлений налога на прибыль организаций (98,3%) и безвозмездных поступлений от других бюджетов (90,7%). Ввиду невысокой доли в общем объеме доходов КБР рост поступлений акцизов (121,7%), налога на имущество организаций

(106,6%) и налогов на совокупный доход (108,5%) не сильно повлиял на общую ситуацию.

Стоит также отметить, что на общие показатели темпов роста НДСЛ повлияли три крупнейших региона по удельному весу в НДСЛ (г. Москва, г. Санкт-Петербург и Московская область), демонстрировавшие темпы роста, превышающие среднероссийские, и регионы Крымского федерального округа, где соответствующие темпы роста составили в среднем 146,3%. Картина по другим регионам в целом выглядит менее радужной.

В территориальном разрезе ситуация достаточно разнородная: в каждом федеральном округе есть регионы с относительно высокими и относительно низкими темпами роста бюджетных доходов. С определенной долей условности можно сказать, что по итогам первых пяти месяцев 2016 года относительно хуже ситуация с доходами консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации обстоит в Центральном, в Южном и Сибирском федеральных округах, а относительно лучше – в Северо-Западном и Дальневосточном. В 56 субъектах Российской Федерации рост доходов консолидированного бюджета в номинальном выражении оказался положительным, из них только в 19 он превысил текущий уровень годовой инфляции.

### **Расходы**

По итогам 5 месяцев 2016 года общий рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 105,5%, что ниже уровня инфляции. Основное сдерживание расходов происходило за счет расходов на оплату труда, а также предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, которые в номинальном выражении остались примерно на уровне прошлого года. В тоже время можно отметить довольно существенный рост публичных и непубличных социальных выплат (122,5%).

## Заключение

1. Относительно неплохие параметры сбалансированности региональных бюджетов в 2015 году явились следствием не улучшения, а ухудшения финансового положения регионов и невозможности осуществлять заимствования в необходимом объеме.

2. Что касается перспектив динамики роста доходов региональных бюджетов, то здесь можно отметить следующее:

- в условиях снижения уровня инфляции, а также отсутствия девальвационного эффекта в 2016 году можно ожидать общего снижения общего объема прибыли организаций, что, несомненно, отрицательным образом скажется на поступлениях налога на прибыль, темпы роста которого в целом по году могут оказаться отрицательными;

- наметившийся рост поступлений НДФЛ и его налоговой базы в значительной степени носит точечный характер, поэтому ожидать роста поступлений этого налога темпами, превышающими инфляцию, в большинстве регионов не стоит;

- темпы роста трансфертов из бюджетов других уровней будут несколько выше, чем по итогам первых пяти месяцев текущего года (-9,3%), но в целом за год останутся в отрицательной зоне, поскольку это вытекает из параметров закона о федеральном бюджете на 2016 год, в соответствии с которым предусмотрено их падение примерно на 2%.

Таким образом, на фоне низких цен на нефть и низких темпов роста ВВП, а также существенно ограниченных возможностей федерального бюджета оказывать дополнительную финансовую помощь регионам, представляется невозможным качественное изменение ситуации с доходами региональных бюджетов: в текущем году они не только не смогут преодолеть планку в 12%ВВП, но вполне могут установить очередной антирекорд, что приведет к новому витку сокращения бюджетных расходов в реальном выражении.

3. Представляется, что одним из немногих мер, которые смогли бы привести к существенному улучшению ситуации, является передача с регионального на федеральный уровень страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, объем которых оценивается в 0,77% ВВП<sup>5</sup>. Помимо чисто финансового это имело бы также и выравнивающий эффект, поскольку в силу более высокой безработицы и рождаемости, а следовательно, и более высокой доли неработающего населения, именно у бедных регионов соответствующие удельные расходы выше, чем в регионах – донорах.

---

<sup>5</sup> Там же.

**Н.Н. Михеева,** главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

## **Оценка макроэкономического эффекта от реализации государственных программ**

Важнейшим условием эффективного использования программно-целевых методов в управлении является корректная постановка целей и задач программы и адекватная оценка результатов ее реализации, в том числе макроэкономических. Сложность и методологическая слабость проработки вопросов оценки эффектов от реализации программ на практике приводит к использованию упрощенных формальных подходов, которые, по сути, выхолащивают смысл оценок макроэкономических эффектов, превращая их в обязательный, но часто бесполезный элемент программы.

Порядок разработки государственных программ регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 года №721 «О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»<sup>6</sup>. Данный документ отменил действие прежнего порядка разработки программ, утвержденного Постановлением Правительства №588 в 2010 году<sup>7</sup>, и изменил формат и содержание государственных программ.

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации утверждены

---

<sup>6</sup> О внесении изменений в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2015 г. № 721. URL: <http://base.garant.ru/71139476/>. (Дата обращения: 21.06.2016)

<sup>7</sup> Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588. URL: <http://base.garant.ru/198991/#ixzz3qdnlkDE4>. (Дата обращения: 30.10.2015).



приказом Минэкономразвития России<sup>8</sup>. В указаниях Минэкономразвития представлены, в том числе, положения по оценке эффективности государственной программы. Согласно Методическим указаниям оценка эффективности государственной программы, по сути, включает две различные задачи: оценку планируемой эффективности программы и оценку эффективности реализации программы.

Первая задача - оценка планируемой эффективности государственной программы решается на этапе ее разработки, она основывается на оценке планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Оценка эффективности содержит количественное, а при невозможности его проведения – качественное описание связи динамики значений показателей (индикаторов) реализации государственной программы с динамикой уровня развития соответствующей сферы социально-экономического развития.

Методические указания определяют спектр направлений, влияние на которые может рассматриваться при оценке эффективности программы: в зависимости от сферы реализации государственной программы может приводиться оценка влияния программы на макроэкономические, демографические, социальные показатели, в том числе оценка дополнительного прироста рабочих мест; ускорения темпов роста производства и роста производительности труда; изменения параметров качества жизни населения; финансово-экономических последствий реализации государственной программы (в том числе динамики поступлений доходов бюджетной системы). Конкретные методы и алгоритмы проведения оценки в указаниях не

---

<sup>8</sup> "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации". Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. N 690 г. Опубликовано: 4 апреля 2014 г. в "РГ" - Федеральный выпуск № 6349.

предложены, они могут различаться в зависимости от особенностей конкретных программ.

Вторая задача – оценка эффективности реализации государственной программы. В данном случае методика оценки эффективности представляет собой алгоритм расчета фактической эффективности реализации программы и должна быть основана на определении ее результативности с учетом объема ресурсов, направленных на ее выполнение, а также реализовавшихся рисков и социально-экономических эффектов, оказывающих влияние на изменение соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации.

В соответствии с методическими указаниями Минэкономразвития России методика оценки эффективности реализации государственной программы предполагает проведения оценок:

- 1) степени достижения целей и решения задач подпрограмм и программы в целом;
- 2) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета;
- 3) степени реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

В указаниях предлагается алгоритм оценки эффективности, суть которого состоит в расчете интегрированного показателя на основе отклонений от плановых и фактических значений целевых индикаторов. Такой подход традиционно использовался при оценке эффективности федеральных целевых программ. Результаты его достаточно формальны, проводившийся анализ эффективности оценки

федеральных целевых программ показал, что целевые показатели (после их ежегодной корректировки) практически всегда достигались<sup>9</sup>.

В соответствии с обновленным порядком разработки государственных программ оценка планируемой эффективности программы проводится разработчиками и входит в число обосновывающих документов. Рекомендуемые методические подходы к проведению расчетов ограничиваются упомянутыми выше направлениями программы, выбор конкретных методов отдан на откуп разработчикам. Содержательно задача оценки планируемой программы схожа с оценкой социально-экономической эффективности инвестиционных проектов, которая является неотъемлемой частью методик разработки инвестпроектов, однако даже в случае представления в программе полного набора программных мероприятий она менее формализуема, общепринятых методов для проведения такой оценки нет.

Согласно порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ результаты их реализации должны размещаться в открытых источниках, в том числе, на портале Государственных программ Российской Федерации. Однако на данный момент отчеты о реализации государственных программ в большинстве случаев недоступны либо представлены отдельными показателями, не позволяющими сформировать системное представление о ходе выполнения программы. В этой связи ниже представлены экспертные оценки макроэкономических эффектов от реализации государственных программ на примере трех программ региональной направленности,

---

<sup>9</sup> Михеева Н.Н., Ананьева Р.И. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования. // Регион: экономика и социология. – 2011. - №3. – С. 39-57. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Издательство ЛКИ, 2007. – 357 с. Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. – 392 с.

включенных в направление «Сбалансированное региональное развитие».

Для определения перспективных макроэкономических эффектов от реализации государственных программ предлагается использовать метод сопоставления предполагаемых результатов от реализации программы, представленных целевыми индикаторами программы, с некоторым гипотетическим инерционным вариантом, описывающим развитие страны и программного региона в долгосрочной перспективе, в предположении, что программа не реализуется. Разница между заданными целевыми показателями программы и прогнозируемыми показателями инерционного варианта условно считается оценкой макроэкономического эффекта.

*Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона.*

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» принята Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №308<sup>10</sup>, программа является продолжением серии принятых и актуализированных программных документов, касающихся социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона. Целью обновленной программы является ускоренное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона и улучшение социально-демографической ситуации на территории макрорегиона.

Ожидаемые результаты программы состоят в следующем: устранение существенных межрегиональных диспропорций на базе опережающего социально-экономического развития макрорегиона; создание условий для роста численности населения макрорегиона,

<sup>10</sup> Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №308. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/35>. (Дата обращения: 30.05.2016).

повышение качества жизни, развитие производственной и социальной инфраструктуры; реализация потенциала экономических связей со странами АТР; развитие традиционных видов деятельности и формирование предпосылок для создания ядра новых высокотехнологичных производств в добывающей и обрабатывающей промышленности; наращивание уровня инвестиционной активности за счет использования всех видов ресурсов (государственных, частных, иностранных); увеличение объема инвестиций к концу действия Программы в 2,2 раза; создание новых высокопроизводительных рабочих мест, повышение эффективности использования ресурсов; преодоление процессов анклавизации в макрорегионе за счет развития транспортного потенциала; модернизации социальной инфраструктуры, включая образование, здравоохранение, жилищный сектор, обеспечивающий значительное повышение качества человеческого капитала, стандартов качества жизни и социального обеспечения населения; рост численности населения макрорегиона к 2025 году до 10,75 млн. человек. Общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2014-2020 годы составляет 346165,0 млн. руб.

Установленные в программе 5 целевых индикаторов отражают лишь макроэкономические аспекты развития макрорегиона, предполагаемую динамику численности населения и долю макрорегиона в бюджетных доходах страны. Поскольку программа в новом ее формате не включает конкретных программных мероприятий, то экспертиза оценки ее планируемой эффективности может быть проведена только на базе планируемых целевых показателей (приложение 1 указанного документа).

Отметим, что приложение 1 содержит ряд некорректностей. Несмотря на то, что программа утверждена только в 2014 году,

приведенные в приложении данные о базовом состоянии экономики макрорегиона в 2011-2013 годах явно оценочные и существенно отличаются от официальной статистики. В качестве целевого индикатора в программе указана доля макрорегиона в ВВП, показатель, который не используется в региональном анализе, вероятно, поэтому в приложении приведен и более подходящий показатель - доля макрорегиона в суммарном ВРП, в этой связи в приложении, в отличие от паспорта программы представлено 6 целевых индикаторов. Вопросы вызывает показатель «доля макрорегиона в доходах консолидированного бюджета», исходя из названия, он должен включать налоговые и неналоговые поступления в бюджетную систему, их доля, указанная в документе, составляет 3,8-3,9% в 2012-2013 годах, однако по данным Минфина России доля субъектов Российской Федерации, входящих в состав макрорегиона, в суммарных налоговых и неналоговых доходах РФ составляет соответственно 8,4 и 8,5%, а в совокупных доходах бюджетов (с учетом межбюджетных трансфертов) - порядка 10%. В динамике представленный показатель монотонно снижается. Таким образом, из 6 целевых индикаторов, представленных в приложении 1 программы анализировать можно только 4, при том, что рост инвестиций в 2025 году по отношению к 2011 году согласно представленным в приложении данным составит 177%, а не 214%, как это указано в программе.

Используемый для оценок инерционный вариант развития макрорегиона в долгосрочной перспективе сформирован исходя из дальнейшего развития негативных тенденций в экономике восточных регионов, которые обусловили необходимость принятия программы. При проведении расчетов данные за базовый период 2011-2014 годов скорректированы на основе официальной статистики в сторону их снижения. При учете реально более низкого базового уровня развития

макрорегиона, чем это предполагается в программе, ее целевые индикаторы могут быть достигнуты только в случае, если сроки реализации программных мероприятий будут передвинуты на более позднее время, либо годовые темпы роста после 2015 года будут выше программных. С учетом указанных предположений целевые показатели программы к концу периода будут достигнуты и рост ВРП макрорегиона по отношению к 2011 году составит 139,7%. При пролонгации негативных тенденций прирост ВРП за весь период составит 5,5%, разница в 34,2 п.п. дает оценку эффекта от реализации программы, в абсолютных цифрах это означает прирост ВРП в ценах 2011 года в размере 1204 млрд. руб. Доля ВРП макрорегиона в суммарном ВРП России в 2011 году оценена в 10,7%, данные Росстата показывают, что доля Дальнего Востока и Забайкалья в 2011 году составляла 7,9%, при реализации инерционного варианта доля макрорегиона к концу периода снижается до 6,6%, если же программа будет реализована, то доля Дальнего Востока и Забайкалья к 2025 году достигнет 8,4% от суммарного ВРП.

Доля обрабатывающих производств в ВРП макрорегиона составляла в 2011 году 7,4%, в инерционном варианте она предполагается неизменной до конца периода, при реализации программы доля обработки увеличивается к концу периода до 8,2%. С учетом заданного целевыми показателями программы роста ВРП, валовая добавленная стоимость обрабатывающих производств в макрорегионе в ценах 2011 года увеличится в 3,8 раза.

К числу ожидаемых результатов Программы относится создание условий для роста численности населения макрорегиона, повышение качества жизни. Целевой индикатор программы – предполагаемая численность населения макрорегиона в 2025 году составит 10,75 млн. человек, т.е. остается практически на уровне 2011 года, когда по данным

Росстата она составляла 10,776 млн. человек. В соответствии с низким вариантом демографического прогноза Росстата<sup>11</sup>, который исходит из предположений о пролонгации негативных демографических тенденций, численность населения макрорегиона может составить 9,504 млн. человек, результатом программных мероприятий по закреплению и привлечению в макрорегион населения может стать его прирост по сравнению с инерционным вариантом на 13%, в абсолютных показателях прирост составит 1246 тыс. человек, это население двух-трех крупных по дальневосточным меркам городов.

Оценка макроэкономических эффектов от реализации программы предполагает реализацию ее в полном объеме, в том числе, выполнение инвестиционной программы. При учете реальной ситуации в инвестиционной сфере в 2012-2014 годах, оценке инвестиций 2015 года для того, чтобы реализовать инвестиционную программу, которая должна обеспечить выполнение программы, среднегодовой прирост инвестиций после 2015 года должен составлять порядка 9,2%. Это высокий показатель, однако в отдельные периоды темпы прироста инвестиций в макрорегионе были даже выше, поэтому в принципе такие показатели достижимы, если в долгосрочном периоде удастся обеспечить интенсивный приток инвестиций в дальневосточную экономику.

*Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года*

Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года принята Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №309<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года: статистический бюллетень /Федеральная служба государственной статистики. -М.: 2013. - 235 с.

<sup>12</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации



Целью программы является формирование условий для развития реального сектора экономики Северо-Кавказского федерального округа (СКФО); повышение качества жизни и благосостояния граждан.

Ожидаемые результаты программы предполагают: укрепление социальной, экономической, политической безопасности в регионе в целом; выход на сбалансированное, гармоничное социально-экономическое развитие Северо-Кавказского федерального округа; удовлетворение населения деятельностью федеральных и региональных органов исполнительной власти; существенное улучшение инвестиционного климата, в том числе для иностранных инвесторов; поступление в бюджетную систему Российской Федерации максимально возможных налоговых и неналоговых доходов от развития новых производственных отраслей; развитие транзитного потенциала Северного Кавказа в системе развивающихся транспортных коридоров; активная интеграция экономических систем регионов СКФО в единое экономическое пространство Российской Федерации и мировой рынок; значительное сокращение разрывов по производительности в ключевых секторах экономики СКФО; модернизация социальной инфраструктуры (включая здравоохранение, образование, жилищный сектор), обеспечивающая значительное повышение качества человеческого капитала и стандартов качества жизни населения; создание новых центров экономического развития и промышленных зон, преодоление отставания депрессивных регионов; популяризация курортов и здравниц Северного Кавказа и динамичное развитие туристско-рекреационного комплекса.

Приведенный перечень ожидаемых результатов показывает, что их большинство имеет качественный характер. Количественные оценки возможностей достижения ожидаемых результатов выражены в целевых

индикаторах программы (приложение 2 документа). Целевые индикаторы программы сформированы на основе комплекса ее задач и в различных аспектах характеризуют степень достижения целей программы.

В отличие от программы «Социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» количество и набор целевых индикаторов существенно больше, в их число включено 24 показателя. К числу индикаторов, отражающих макроэкономические эффекты программы, относятся: объем валового регионального продукта по СКФО, объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных инвестиций) по Северо-Кавказскому федеральному округу; объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО; доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте северокавказских регионов; количество созданных и модернизированных высокопроизводительных рабочих мест.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы из средств федерального бюджета составляет на период 2013-2020 гг. 204677,3 млн. руб.

Для оценки макроэкономических эффектов, которые могут возникнуть при реализации программы, был использован подход, аналогичный применённому для случая программы «Дальний Восток и Байкальский регион». Макроэкономический эффект от программы оценивался как разница целевых показателей, которые могут быть достигнуты и полной реализации программы, и показателей гипотетического инерционного варианта, который может реализоваться в случае, если программа реализовываться не будет.

Программа предполагает очень высокие темпы роста ВРП округа в программном периоде, среднегодовой прирост ВРП должен составлять 13,9%. Как и в предыдущем случае, представленная в приложении к программе информация неполная, целевые показатели программы приведены в абсолютном выражении, для стоимостных показателей не указаны цены, логично предполагать, что цены сопоставимые. Из предполагаемой в программе динамики целевых показателей следует, что ВРП СКФО к 2025 году по отношению к 2012 году вырастет в 5,1 раза, в инерционном варианте при сохранении темпов на среднегодовом уровне 2010-2013 годов - 4,2% рост составит 1,7 раза, таким образом, увеличение ВРП за счет реализации Программы составит 3,4 раза по отношению к ВРП 2012 года.

Информация по показателям налоговых и неналоговых доходов бюджетной системы регионов, входящих в СКФО (134 млрд. руб. в 2013 году), представленная в приложении 2 программы, не соответствует данным Минфина (136,2 млрд. руб.), разница невелика, может быть объяснена тем, что в программе использована оценка, а не фактическое значение. В программе предполагается, что темпы роста налоговых и неналоговых доходов в программном периоде заметно снижаются по сравнению и их динамикой в 2011-2014 годах. При достижении целевых индикаторов рост налоговых и неналоговых доходов бюджетов составит 4,2 раза по сравнению с 2012 годом. В инерционном варианте предполагаются, что рост бюджетных доходов будет пропорционален росту ВРП и составит за программный период 1,7 раза, в результате реализации Программы налоговые и неналоговые доходы бюджетов увеличатся в 2,4 раза по сравнению с 2012 годом.

Доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей в ВРП СКФО по данным Росстата составляла в 2013 г. 19,7% (в программе – 18%). К 2020 году предполагается рост доли высокотехнологичных и наукоемких

отраслей до 25,3%. Это означает увеличение валовой добавленной стоимости данных отраслей по сравнению с 2012 годом в 3,8 раза. В инерционном варианте доля высокотехнологичных и наукоемких производств до 2020 года не меняется, эффект от программы в этом случае даст увеличение доли данных отраслей на 7,3 п.п., в абсолютном выражении валовая добавленная стоимость высокотехнологичных отраслей увеличится к 2020 году за счет программы на 250 млрд. руб.

Представленные данные по динамике созданных и модернизированных высокопроизводительных рабочих мест (ВПРМ) не дают возможности оценить эффект программы, поскольку согласно данным Росстата число ВПРМ в СКФО в 2013 году составляло 495,2 тыс. рабочих мест, в 2014 году - 532,1 тыс. мест, в приведенных в приложении 2 программы данных число ВПРМ в 2013 году составляло 209 тыс., а показатель 532 тыс. предполагалось достигнуть только в 2020 году.

Целевым показателем программы является объем привлеченных в СКФО внебюджетных инвестиций. Доля бюджетных инвестиций в экономику СКФО самая высокая среди федеральных округов, в 2012 году она составляла 48,4% от всех инвестиций, в 2013 году - 42,6% и только в 2014 году на фоне общего по стране существенного снижения инвестиций на Северном Кавказе эта доля составила 34,9%. Соответственно на долю внебюджетных инвестиций приходилось немного более половины инвестиций.

Планируемый в программе среднегодовой прирост внебюджетных инвестиций за период составляет 16%, предполагается, что рост внебюджетных инвестиций в 2025 году по сравнению с 2012 годом составит 6,95 раза, в инерционном варианте предполагается, что инвестиции будут увеличиваться темпами, соответствующими периоду 2000-2013 годов, когда они были достаточно высоки – 9,6%. В этом

случае рост инвестиций за период мог бы составить 3,3 раза, т.е. объем требуемых для реализации программных мероприятий инвестиций более чем в 2 раза превышает показатели инерционного варианта.

В целом следует отметить, что перед программой «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» поставлены чрезвычайно амбициозные цели, достижение которых потребует не только мобилизации внутренних источников развития округа, но и значительного привлечения внешних ресурсов. В этой связи оказываются амбициозными и предполагаемые макроэкономические эффекты, которые могут быть достигнуты при привлечении в регион колоссальных объемов бюджетных ресурсов.

*Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года.*

Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года" была принята 11 августа 2014 года, изменения в ФЦП внесены 20 августа 2015 года<sup>13</sup>.

Целями программы является интегрирование экономики Крымского федерального округа в экономическое пространство России, обеспечение транспортной доступности, снятие инфраструктурных ограничений в целях обеспечения устойчивого экономического развития.

Ожидаемыми результатами реализации программы является: устранение диспропорций в региональном развитии, доведение уровня жизни населения и развития экономики Крымского федерального округа до среднероссийского уровня, а также формирование условий для обеспечения устойчивого экономического роста Крымского федерального округа, гармонизация межнациональных отношений и устранение межэтнических конфликтов, формирование сети

<sup>13</sup> Об утверждении федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года" (с изменениями на 20 августа 2015 года). Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года №790. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420213682#loginform>. (Дата обращения: 30.04.2016).

автомобильных дорог, портов, обеспечение транспортного сообщения с материковой частью Российской Федерации, эффективное использование туристско-рекреационного потенциала.

Комплекс задач, решение которых должно обеспечить достижение установленных целей программы, включает: устранение ограничений транспортной инфраструктуры; устранение ограничений и повышение качества энергоснабжения региона; устранение ограничений инженерной инфраструктуры; развитие социальной сферы; обеспечение межнационального согласия.

Целевые индикаторы программы представлены набором частных показателей, которые отражают степень решения конкретных задач программы по направлениям развития региона, таких как: прирост протяженности линий электропередачи; увеличение объема подаваемой воды; протяженность новых и реконструируемых систем водоснабжения; восстановление изношенных сетей за счет реконструкции; ввод в эксплуатацию объектов образования; ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и врачебных амбулаторий; ввод в эксплуатацию вновь построенных объектов культуры и т.п.

Показатели развития экономического комплекса округа представлены количеством действующих промышленных парков и количеством новых туристско-рекреационных кластеров.

Представленная в документе оценка социально-экономической и экологической эффективности программы включает два аспекта: качественный и количественный. Качественный заключается в том, что реализация программы позволит обеспечить создание экономических условий для устойчивого развития Крымского федерального округа с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.

Количественная оценка касается процесса реализации программы и базируется на стандартной процедуре определения отклонений фактических значений целевых показателей от заданных в программе и их последующем агрегировании.

Объем финансирования ФЦП составляет 708053,08 млн. рублей (в ценах соответствующих лет), из них средства федерального бюджета составляют 679663,72 млн. рублей, средства внебюджетных источников - 28389,36 млн. рублей, т.е. программа почти полностью финансируется за счет средств федерального бюджета.

Росстат начал представлять официальную статистику по Крымскому федеральному округу с начала 2015 года, первая официальная оценка ВРП по Республике Крым и г. Севастополю представлена за 2014 год, оценка проведена впервые, в текущих ценах и за неполный календарный год, в соответствии с нею доля Крымского федерального округа в суммарном ВРП России не достигает 0,3%, Росстат предполагает после получения и обработки данных за 2015 год уточнить оценку. В связи с отсутствием официальной информации макроэкономические показатели в числе целевых индикаторов программы не приведены. В этом случае возможные эффекты от реализации программы можно оценить только на основе качественных критериев. Если программа будет реализована в полном объеме и в указанные сроки, то цели программы будут достигнуты и эффектом от ее реализации станет создание экономических условий для устойчивого развития Крымского федерального округа с учетом геостратегических интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации.

Анализ трех принятых региональных программ, направленных на решение схожих задач – подъем экономики проблемных регионов, показывает, насколько существенно они различаются по характеру и составу заданных целевых показателей, отражающих предполагаемое

воздействие программы на территорию проблемного региона и экономику страны в целом.

Приведенные примеры оценки макроэкономических эффектов от реализации программ свидетельствуют о том, что в настоящем их виде такие оценки являются скорее формальным элементом разработки программы, чем реальным инструментом для оценки эффективности государственной поддержки через программные механизмы развития проблемных регионов. Логика включения блока оценки макроэкономических эффектов от реализации программы в разработку программных документов вполне понятна и обоснована, государство должно понимать, какие результаты может дать реализация программы конкретному региону и стране в целом. Однако используемые для таких оценок методики и формальное проведение оценок ставят под сомнение целесообразность их проведения в таком виде.

Попытки экспертно оценить потенциальные макроэкономические эффекты от реализации уже принятых государственных программ на основе данных, приведенных в программах, наталкиваются на трудности информационного и методического характера, связанные с недостатком информации для проведения оценок, несопоставимостью данных, отсутствием методических пояснений к представленным в программах результатам расчетов, что еще раз подтверждает формальный характер таких оценок.

В этой связи возникает альтернатива, либо в рамках государственных программ проводить корректные, хорошо обоснованные оценки макроэкономических эффектов от реализации программ, либо отказаться от их проведения в настоящем виде. Первый вариант требует разработки соответствующих методических подходов и инструментария, корректного проведения обоснованных расчетов, а также экспертизы данного блока разрабатываемых программ с точки



зрения адекватности представленных разработчиками расчетов. Второй вариант проще, однако, исключение из программ оценок макроэкономических эффектов программы заведомо ухудшает обоснованность и качество программного документа.

**С.П. Соляникова**, заведующая кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

### **Концептуальные подходы к повышению эффективности бюджетных расходов в социальной сфере**

Социальная сфера обеспечивает удовлетворение базовых социальных потребностей человека и оказывает непосредственное воздействие на уровень благосостояния и качество жизни населения. В условиях макроэкономической неустойчивости, проведения структурных преобразований в национальной экономике, ограниченности объема бюджетных средств объективной необходимостью является, во-первых, изменение концептуальных подходов к разработке и реализации как социальной, так и бюджетной политики, во-вторых, повышение эффективности бюджетных расходов в социальной сфере.

#### **Условия, обеспечивающие эффективность расходов бюджетов в социальной сфере**

Эффективность расходов бюджета в социальной сфере должна оцениваться как соотношение полученного результата (эффекта) и бюджетных расходов при условии достижения общественно значимого результата в виде обеспечения доступности и качества государственных (муниципальных) социальных услуг для всех групп населения публично-правового образования, а под результативностью – степень достижения планируемого результата. Указанный подход к пониманию эффективности и результативности расходов бюджетов в социальной сфере позволяет соотносить достигнутые результаты с расходами на их достижение, а также оценивать степень достижения поставленной цели в условиях ограничений по затратам. Так, если результат не достигнут, то и эффективность лишается своего положительного экономического

значения. Таким образом, результативность можно определить как необходимое условие эффективности.

В Российской Федерации существует проблема отсутствия единых методологических подходов к оценке эффективности расходов федерального, региональных и местных бюджетов в социальной сфере, во многих случаях вместо оценки эффективности проводится анализ прямых непосредственных результатов использования бюджетных средств в социальной сфере, оптимизации сети государственных и муниципальных учреждений.

В этой связи можно выделить следующие условия обеспечения эффективности бюджетных расходов в социальной сфере:

1) высокое качество целеполагания за счет определения целей, задач бюджетной политики в социальной сфере и инструментов их реализации исходя из стратегических целей социального развития публично-правового образования;

2) оптимизация инструментов бюджетного финансирования социальной сферы;

3) обеспечение возможности количественной оценки эффективности социальных бюджетных расходов.

Проанализируем с этих позиций расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в социальной сфере.

#### *1) Качество целеполагания*

Основные приоритеты государственной политики в социальной сфере определены в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, отраслевых концепциях и стратегиях, государственных программах Российской Федерации. В частности, указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусмотрено повышение средней заработной платы работников социальной сферы.

Однако итоги мониторинга Счетной палаты Российской Федерации свидетельствуют, что в 2014 г. целевые показатели соотношения заработной платы сотрудников государственных и муниципальных учреждений социальной сферы и средней заработной платы в субъектах Федерации были достигнуты лишь частично (см. таблицу 1).

**Таблица 1. Соотношение средней заработной платы работников социальной сферы и средней заработной платы в субъектах Федерации в 2014 г.**

Целевой показатель в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 07.07.2012 № 597		Фактическое значение показателя	Число субъектов Федерации, в которых не достигнут целевой показатель
Отрасль социальной сферы	Значение показателя		
1) Культура	59%	73,2%	50
2) Общее образование	100%	96,9%	17
3) Дошкольное образование	100%	94,3%	36
4) Здравоохранение (младший медицинский персонал)	51%	49,5%	нет данных

Источник: Информация о невыполнении мероприятий и целевых показателей указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (по результатам экспертно-аналитических мероприятий по мониторингу исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года по итогам 2014 года) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2015. № 6. С. 4-6.

В 2014 г. не достигнут целевой показатель увеличения числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в т.ч. за счет бюджетных ассигнований из федерального бюджета. При этом средства на реализацию данного требования указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мероприятиях по реализации государственной политики в области образования и науки» в федеральном бюджете на 2015 и 2016 гг. не предусмотрены.

Согласно Бюджетному посланию Президента Российской Федерации от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование, должны стать

государственные программы. Однако анализ стратегических документов, определяющих приоритеты социального развития России, и государственных программ свидетельствует, что принцип декомпозиции целей, целевых показателей и индикаторов не работает: стратегии развития соответствующих отраслей социальной сферы и содержание государственных программ не коррелируют между собой.

Например, задачи государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы не увязаны с задачей обеспечения инновационного характера базового образования, установленной Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р. Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения» не соответствует таким стратегическим документам, определяющим цели государственной политики в социальной сфере, как: Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года; Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы; Стратегия развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года.

Приведенные примеры показывают, что низкое качество целеполагания социальной и бюджетной политики не позволяет однозначно количественно определить результативность и эффективность расходов бюджетов в социальной сфере.

## *2) Оптимизация инструментов бюджетного финансирования социальной сферы*

Результаты оценки реализации бюджетной политики приводятся в посланиях Президента Российской Федерации, основных направлениях бюджетной политики на очередной финансовый год и плановый период и представляют собой, как правило, перечень принятых поправок в

нормативные правовые акты, конкретных решений за истекший финансовый год, при этом отсутствует оценка социально-экономических и финансовых последствий от реализации решений, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления в социальной сфере, особенно в средне- и долгосрочной перспективе.

Например, на 2014-2016 гг. была поставлена задача оптимизации структуры расходов федерального бюджета, в т.ч. за счет реструктуризации государственных учреждений социальной сферы, без определения критериев и количественных параметров оптимизации. В результате оптимизация государственных и муниципальных учреждений в социальной сфере в 2014 г. сопровождалась сокращением численности работников на 3,72% при росте числа потребителей услуг на 152,7 тыс. чел., что приводит к снижению доступности и качества услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, замещению бесплатных услуг платными. Это косвенно подтверждают и данные Росстата о росте в 2014 г. по сравнению с 2013 г. объема платных медицинских услуг на 24,2%, платных услуг по социальному обслуживанию населения – на 3,8%.

Дефицит средств для реализации территориальных программ в 2015 году сложился в 62 субъектах Российской Федерации и составил 127 млрд. руб. Подушевые нормативы финансового обеспечения территориальных программ обязательного медицинского страхования в отдельных субъектах Федерации ниже федерального норматива. Например, норматив затрат на одно посещение с профилактической и иными целями в расчете на 1 жителя в год ниже среднего федерального норматива в Пензенской области – на 75,8%, в Забайкальском крае - на 48,2%, норматив затрат на 1 случай госпитализации – на 68,2% и 41,2% соответственно).

Отсутствие федеральных стандартов оказания медицинской помощи по всем клинико-диагностическим группам приводит к резкой дифференциации стоимости медицинских услуг по субъектам Федерации: так, стоимость лечения 1 больного с бронхиальной астмой в Приморском крае в 2 раза ниже, чем в Кемеровской области; 1 посещение онколога в Челябинской области в 3 раза дешевле, чем в Костромской области; стентирование коронарных артерий в Липецкой области в 3 раза ниже, чем в Тамбовской области, которая расположена рядом. В результате расходы бюджетов бюджетной системы на здравоохранение в расчете на душу населения отличаются между регионами в десятки раз.

Таким образом, различия в возможностях финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий в субъектах Российской Федерации *снижают обоснованность оценки эффективности* расходов бюджетов бюджетной системы в этой отрасли и *не позволяют достичь единства качества и доступности медицинской помощи на всей территории Российской Федерации*, что приводит к снижению качества медицинской помощи, компенсированию дефицита финансовых ресурсов за счет пациентов и, в конечном итоге, негативно влияет на показатели здоровья населения.

Предоставление образовательных услуг в Российской Федерации осуществляется государственными и муниципальными учреждениями на основе государственного (муниципального) задания за счет субсидии, получаемой из бюджета и рассчитываемой исходя из норматива покрытия финансовых затрат на оказание образовательных услуг на основании задания. При этом для сферы дошкольного и среднего общего образования характерны существенные различия величины норматива бюджетного финансирования в разрезе субъектов Российской Федерации (см. таблицу 2).

**Таблица 2. Нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного и среднего общего образования по отдельным регионам, руб. в 2015 г.**

	г. Москва	Московская область	г. Санкт-Петербург
<b>Значение нормативов</b>			
1. Дошкольное образование (для детей старше 3 лет)	115000	60338	60735
2. Начальное общее образование	85000	52851	41564
3. Основное общее образование (5-9 классы)	107000	53256	60932
4. Среднее общее образование (10-11 классы)	123000	53655	54583

Такая же ситуация складывается и в сфере высшего профессионального образования: за период с 2006 по 2015 год расходы федерального бюджета в расчете на 1 студента выросли с 49,1 тыс. руб. до 63,37-125,68 тыс. руб. (в зависимости от образовательной программы и стоимостной группы направления подготовки (специальности)). Анализ структуры и значений базовых нормативов финансирования услуг в сфере высшего образования свидетельствует об их резкой дифференциации. Например, если в 2014 г. базовые нормативы бюджетного финансирования образовательных программ бакалавриата по приоритетным направлениям подготовки были выше значений нормативов для остальных направлений подготовки в среднем в 1,1 раза, а по программам магистратуры – в 1,2 раза, то в 2015 г. этот разрыв увеличился соответственно до 1,8 раза для бакалавриата и 1,7 раз для магистратуры. Удовлетворенность граждан и работодателей полученным образованием остается низкой, происходит концентрация финансовых ресурсов в крупных вузах.



В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» на поддержку 15 ведущих российских университетов в 2013-2014 гг. было выделено из федерального бюджета 19,5 млрд. руб., в 2015-2017 гг. планируется предоставить 37,6 млрд. руб., однако количество университетов, входящих в ТОП-100 ведущих мировых университетов, не изменилось, оставаясь на уровне 1 университета (МГУ)<sup>14</sup>, и согласно государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 гг. до 2017 г. планируется на этом же уровне.

Фактически сложилась и продолжает реализовываться экстенсивная модель развития сферы образовательных услуг, а *конституционные гарантии получения бесплатного образования реализуются формально, одинаковые по качеству и объему услуги, предоставляемые в соответствии с государственными образовательными стандартами, дифференцируются по стоимости как в территориальном разрезе, так и в разрезе отдельных учреждений образования.*

Проведенный анализ свидетельствует как о низкой эффективности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в социальной сфере, так и их неадекватности современным требованиям социально-экономического развития страны.

3) *Обеспечение возможности количественной оценки эффективности социальных бюджетных расходов*

Бюджетная политика в социальной сфере не может быть ответственной и эффективной без понимания того, что в итоге планируется достичь, какие приоритеты существуют у общества, как расходуются бюджетные средства, какие результаты и какой эффект

<sup>14</sup>В указе установлен целевой показатель вхождения 5 российских университетов в ТОП-100 одного из мировых рейтингов вузов.

получен от осуществленных мероприятий социальной направленности, соответствуют ли результаты поставленным целям и задачам.

Следовательно, основными условиями повышения эффективности бюджетных расходов в социальной сфере можно считать:

*Во-первых*, наличие четко сформулированных приоритетов бюджетной политики в социальной сфере, потенциально достижимых и количественно измеримых, исходя из необходимости решения проблем нехватки трудоспособного населения и дефицита квалифицированных кадров по многим специальностям, что требует переориентации и социальной сферы, и инструментов реализации бюджетной политики на результат (снижение риска заболеваний для здравоохранения; улучшение условий труда для снижения страховых рисков в системе социального обеспечения и т.д.).

*Во-вторых*, установление на федеральном уровне уровня государственных гарантий на оказание услуг (выполнение работ) в отраслях социальной сферы, а также перечня ключевых показателей эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг (выполнения) работ. Целесообразно установить на федеральном уровне единые подходы к расчету нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и обеспечить утверждение отраслевых нормативов финансирования услуг для определения сопоставимых объемов бюджетного финансирования государственных (муниципальных) услуг, оказываемых учреждениями социальной сферы на всей территории Российской Федерации. При этом следует передать на региональный уровень разработку порядка нормирования затрат на текущее содержание объектов социальной инфраструктуры.

*В-третьих*, проведение анализа существующих на федеральном и региональном уровнях методик оценки эффективности социальных

расходов бюджетов, чтобы определить критерии и показатели для оценки как эффективности бюджетных расходов, так и результатов оптимизации расходов и сети государственных и муниципальных учреждений.

Для обобщения лучшего опыта должны быть сформулированы и четко, однозначно определены критерии оценки эффективности, оптимальности, качества, иначе мониторинг и выявление такого опыта становятся невозможными.

Для определения критериев и показателей оценки необходимо провести сбор, обобщение и анализ методик оценки эффективности расходов бюджетов в социальной сфере, в т.ч. в разрезе главных распорядителей бюджетных средств и субъектов федерации, муниципальных образований, чтобы обеспечить обоснованный подход к оценке данных, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, публично-правовыми образованиями.

*В-четвертых*, необходимо проанализировать уровень дифференциации (в территориальном и отраслевом разрезе) нормативов финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в социальной сфере, т.к. именно этот показатель во многом определяет доступность и качество оказываемых социальных услуг, их анализ и сравнение позволяют комплексно оценить эффективность расходов бюджета и социальной поддержки населения, оценить уровень территориальной дифференциации качества жизни населения.

*В-пятых*, для оценки результативности и эффективности расходов бюджетов для каждого направления расходов необходимо установить перечень непосредственных результатов на основе принципа наличия *однозначной прямой связи* между произведенными расходами и полученными результатами *и минимального влияния других факторов*.

Оценка конечных результатов и косвенных эффектов требует наличия достоверной и достаточной статистической базы с количественно оцениваемыми значимыми корреляционными связями за период не менее 10 лет, поэтому сейчас необходимо начать формирование такой базы для проведения таких оценок в будущем.

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК**

№ 28 (627)

**Об исполнении федерального бюджета  
за истекший период 2016 года**

*(к «правительственному часу» в рамках 396-го заседания Совета  
Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 29 июня  
2016 года)*

Под общей редакцией  
начальника Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации,  
доктора экономических наук  
**В.Д. Кривова**

Редакторская группа:  
А.С. Усик, М.Д. Семенов

Электронная версия аналитического вестника размещена  
в сети Интранет Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»  
и в сети Интернет ([www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)) в разделе «Аналитические материалы»  
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна