

**Федеральное государственное образовательное
бюджетное учреждение высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Ярославский филиал**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ТРАНСФЕРТОВ**

Монография

Ярославль - 2021

УДК 336.144
ББК 65.261.31
С 56

*Печатается по решению Ученого совета
Ярославского филиала Финуниверситета*

Рецензенты:

Волков А.Ю., доктор экономических наук, доцент,
аудитор Контрольно-счетной палаты Ярославской области
Тюрин С.Б., доктор экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Экономики и менеджмента»
Ярославского филиала Академии труда и социальных отношений

Ответственные редакторы:

Кваша В.А., кандидат экономических наук, доцент
Юрченко А.В., кандидат военных наук, доцент

Авторы:

*Быков В.А., Григорьева Ю.О., Ермоленко М.О., Кваша В.А.,
Колесов Р.В., Сироткин С.А., А.В. Юрченко*

С 56 Совершенствование механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов: монография / По ред. В.А. Кваши, А.В. Юрченко. - Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2021. – 130 с. – Текст непосредственный

ISBN 978-5-6046050-0-4

УДК 336.144
ББК 65.261.31

В книге рассмотрен механизм предоставления целевых межбюджетных трансфертов и пути его совершенствования в современных условиях с целью повышения эффективности использования бюджетных средств государства. Важными элементами монографии являются анализ современного зарубежного опыта и лучших отечественных практик предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также методологические подходы к совершенствованию механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации.

© Ярославский филиал Финуниверситета, 2021

ISBN 978-5-6046050-0-4

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Анализ организационно-правовых и методических основ предоставления межбюджетных трансфертов региональным бюджетам и оценка эффективности расходов федерального бюджета на эти цели.	8
2. Анализ зарубежного опыта предоставления межбюджетных трансфертов и оценка целесообразности его применения в России.	25
3. Анализ российского опыта и оценка эффективности предоставления межбюджетных трансфертов при реализации государственных программ и национальных проектов	44
4. Разработка методологических подходов к совершенствованию механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.	71
5. Пути совершенствования механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов и повышения эффективности их использования.	98
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	103
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	106
ПРИЛОЖЕНИЯ	111

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы проведенного исследования обусловлена необходимостью реализовывать программно-целевую бюджетную политику в Российской Федерации, целью которой является повышение эффективности государственного управления и развития экономики страны. На сегодняшний день эффективность экономического роста и развития России, в том числе зависят от эффективности перераспределения и использования бюджетных средств органами государственной власти и местного самоуправления.

При разработке национальных проектов и федеральных программ руководящие органы на федеральном уровне предполагали возможность некоторой бюджетной диффузии за счет передачи отдельных мероприятий и проектов регионам, обеспечивая их финансирование по средствам межбюджетных трансфертов. В связи с этим возрастает роль участия государственных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе развития бюджетной политики и совершенствования в первый ее субфедеральный уровень. Однако важно осуществлять контроль за степенью вовлечения органов региональной и муниципальной власти в данный процесс, что обуславливает разработку и внедрение качественной системы оценки эффективности их деятельности и формирования на основе этого механизмов и подходов к межбюджетному взаимодействию.

На современном этапе весьма актуальна проблема оптимального сочетания стратегии программно-целевого бюджетирования с теми задачами, которые ставят перед собой бюджеты субъектов и муниципальных образований. «Регионализация финансовой самообеспеченности» и развитие межбюджетных отношений на субфедеральном уровне напрямую связывается с обеспечением финансовой устойчивости территорий, которая, в свою очередь, зависит от эффективности финансово-бюджетного контроля в регионах, результативности реализации всего спектра его функций. Необходимость совершенствования системы финансово-бюджетного контроля на региональном уровне обусловлена требованиями эффективного использования ресурсов конкретной территории.

Совершенствование механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов является в настоящее время одним из важнейших приоритетов государственной бюджетной политики Российской Федерации, обеспечивающих устойчивое, динамичное и сбалансированное развитие национальной экономики и реализацию программно-целевой политики государства.

Развитие указанных выше направлений может быть обеспечено путем:

- четкого и стабильного разграничения полномочий и сфер ответственности публично-правовых образований (в увязке с реализацией государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»);

- координации стратегического и бюджетного планирования;

- формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на программной основе (на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ) исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития, индикаторов их достижения и действующих долгосрочных бюджетных ограничений;

- охвата государственными программами Российской Федерации всех сфер деятельности федеральных органов исполнительной власти и, соответственно, большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их управлении, а также интеграции регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ Российской Федерации;

- развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

- четкого определения полномочий и ответственности участников бюджетного процесса с созданием для них устойчивых стимулов к повышению эффективности бюджетных расходов.

Реализация данных направлений возможна, в том числе и за счет развития мер по совершенствованию механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов и повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы на их предоставление.

От эффективности межбюджетных отношений зависит как финансовая стабильность страны, так и решение политических, социально-экономических задач. Действующая система межбюджетных отношений ставит под вопрос социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований, а реформирование системы межбюджетных отношений превратилось в некий постоянный процесс, однако проблемы несбалансированности бюджетов бюджетной системы, увеличения дифференциации социально-экономического развития регионов и роста числа дотационных

территорий сохраняются. А значит совершенствование системы межбюджетных отношений не утратит своей актуальности.

В связи с этим Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», реализация которой предполагается в три этапа в период с 2013 года по 2024 год.

Целью реализации программы является содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Сформулированная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач:

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

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

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

- совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

В этой связи целью научного исследования являлось совершенствование механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов. Задачи исследования:

1. Исследовать организационно-правовые и методические основы предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и оценки эффективности расходов федерального бюджета на эти цели.

2. Проанализировать современный зарубежный опыт и лучшие практики предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов федерации, оценить целесообразность его применения в Российской Федерации.

3. Проанализировать российский опыт предоставления целевых межбюджетных трансфертов при реализации государственных программ и

национальных проектов, оценить результативность расходов федерального бюджета на эти цели.

4. Разработать методологические подходы к совершенствованию механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

5. Разработать предложения по совершенствованию механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов и повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы на их предоставление.

1. Анализ организационно-правовых и методических основ предоставления межбюджетных трансфертов региональным бюджетам и оценка эффективности расходов федерального бюджета на эти цели

Развитие межбюджетных отношений важнейший процесс государственного финансового регулирования в условиях бюджетного федерализма. Данный процесс является одним из самых важных элементов бюджетных отношений, возникающий при регулировании бюджетной деятельности государства. Согласно Бюджетному кодексу РФ (БК РФ), межбюджетные трансферты определяются как предоставление средств одним бюджетом бюджетной системы России другому бюджету бюджетной системы России [1]. По сути, это можно определить как процесс бюджетной диффузии, закономерность которой формируется под действием регламентирующих норм и требований. В этом случае рассмотрение системы данного процесса должно проводиться неотъемлемо от организационно-правовой и методической надстройки, которая утверждена законодательно и на ведомственном уровне. Основой для применения процесса межбюджетных отношений является модель бюджетного федерализма, как ее еще называют – Конституционная модель бюджетного федерализма в России. Схематично, данную модель можно представить в виде блок-схемы иерархического типа, как это показано на рисунке 1 [2; 3].



Рисунок 1 - Блок-схема конституционной модели бюджетного федерализма в России

Как можно видеть из представленной модели, ее основой является конституционная модель управления в нашей стране, при этом вертикальные иерархические связи в бюджетной системе выстроены аналогично управленческой. Сама модель основана на двух базовых элементах – Бюджетные полномочия и Бюджетная система. При этом бюджетную систему можно выделить как регламентирующую надстройку, которая обеспечивает процесс разделения полномочий и формы взаимодействия.

В рамках данного исследования рассмотрим организационно-правовые основы бюджетной системы в сфере межбюджетных отношений, однако, прежде всего, важно дать несколько определений понятиям, связанным с заявленной темой, которые будут широко рассмотрены по ходу работы.

Согласно БК РФ, к межбюджетным трансфертам относятся: субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты.

Под субсидиями понимаются межбюджетные трансферты в целях финансирования расходных обязательств, которые могут возникать при исполнении полномочий органов власти [4]. Общий объем субсидий образует Федеральный фонд софинансирования расходов.

В целях реализации отдельных расходных обязательств в рамках бюджета могут быть предусмотрены субсидии на выравнивание бюджетов регионального и муниципального уровня. Распределение субсидий устанавливается законодательными или нормативно-правовыми актами соответствующего уровня.

Под субвенциями понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам регионального и муниципального уровня в целях финансового обеспечения расходных обязательств регионов и муниципальных образований, которые возникают при исполнении полномочий органов власти. Общий объем субвенций образует Федеральный фонд компенсаций. Распределение субвенций определяется в рамках соответствующих законодательных и нормативно-правовых актов [5] и основано на методике пропорционального расчета численности населения, потребителей, соответствующих государственных и муниципальных услуг, а также других показателей формирования бюджетных ассигнований на исполнение обязательств и государственных услуг.

Иные межбюджетные трансферты, предусмотренные законодательными и нормативно-правовыми актами, могут быть представлены в виде дотаций, направленных на выравнивание обеспечения бюджетов регионов и муниципальных образований, а также на иные цели, связанные с расход-

ными обязательствами, возникающими при выполнении полномочий органов власти.

Вместе с тем специфика иных межбюджетных трансфертов заключается в том, что основания для предоставления иных целевых межбюджетных трансфертов имеют достаточно широкий перечень. Так иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета предоставляются в случае софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, не урегулированных федеральными законами и законами Субъекта РФ; в случае софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения); в случае предоставления бюджетных ассигнований, источником финансового обеспечения которых являются резервные фонды Президента РФ и Правительства РФ; в иных случаях, установленных законом.

Иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ местным бюджетам предоставляются в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований.

Теперь рассмотрим организационно-правовое обеспечение (или сопровождение), которое для нашей бюджетной системы выглядит следующим образом (таблица 1).

Таблица 1 - Структура организационно-правового обеспечения бюджетной системы РФ

Уровень элемента бюджетной системы	Бюджетное законодательство	Нормативно-правовое регулирование бюджетных правоотношений	Нормы международного права в бюджетной системе РФ
Федеральный	Федеральные законы (в основе БК РФ)	НПА Правительства РФ, НПА ФОИВов	Международные договоры (в соответствии со ст. 4. Бюджетного кодекса РФ)
Региональный (субъект РФ)	Законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации	НПА субъектов РФ	
Муниципальный (местный)	Муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах	НПА органов местного самоуправления	

Процедура принципа регулирования на указанные выше формы межбюджетных трансфертов, которые, согласно законодательству, относятся к целевым, можно привести анализ условий их предоставления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и иными нормативно-правовыми актами (НПА), предусмотренными в рамках структуры организационно-правового обеспечения. Для начала определим какие межбюджетные трансферты относятся к целевым. Согласно БК РФ, целевыми межбюджетными трансфертами можно считать средства, выделенные одним бюджетом бюджетной системы другому бюджету бюджетной системы в порядке, установленном финансовым органом, осуществляющим составление и организацию исполнения бюджета, из которого предоставляются указанные межбюджетные субсидии [1]. Примечательно, что, согласно БК РФ, все указанные выше формы межбюджетных трансфертов имеют единые условия, исходя из чего нет смысла рассматривать их отдельно, а определить организационный процесс предоставления можно, согласно следующей таблице 2.

Таблица 2 - Условия предоставления целевых межбюджетных трансфертов

Получатель трансферта	Порядок предоставления	Возникающие полномочия получателя трансферта	Цели предоставления
Субъекты РФ	Согласно п.6 ст. 130 БК РФ осуществляется в порядке, установленном Федеральным Казначейством	Использование полученных средств в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам бюджета субъекта Российской Федерации при исполнении своих расходных обязательств	Финансовое обеспечение или софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам управления субъекта РФ
Муниципальные образования	Согласно п.6 ст. 130 БК РФ осуществляется в порядке, установленном Федеральным Казначейством	Использование полученных средств в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, в целях финансового обеспечения (софинансирования) которых предоставляются целевые средства федерального бюджета	Финансового обеспечения или софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, или полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Вместе с тем, при рассмотрении условий целевых межбюджетных трансфертов, согласно БК РФ, следует отметить, что данный процесс на

уровне бюджетов субъектов Российской Федерации бюджета муниципальных образований представляет собой следующее:

- в соответствии с п. 1. ст. 130 БК РФ утверждаются правила предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

- в соответствии с абз. 3 п. 1 ст. 130 БК РФ распределение между субъектами Российской Федерации бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете для предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации, за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, иных межбюджетных трансфертов, утверждается федеральным законом о федеральном бюджете и (или) принятыми в соответствии с ним актами Правительства Российской Федерации;

- в соответствии с п. 6 ст. 130 БК РФ перечисление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, за исключением межбюджетных трансфертов, включенных в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации, осуществляется в порядке, установленном Федеральным казначейством, в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации при исполнении расходных обязательств субъекта Российской Федерации, в целях финансового обеспечения или софинансирования которых предоставляются такие межбюджетные трансферты;

- в соответствии с п. 1 ст. 179 БК РФ формируется и утверждается государственная программа субъекта РФ, которая включает порядок (правила) предоставления трансфертов на достижение указанных в программе целей;

- в соответствии с п. 2 ст. 179 БК РФ определяется объем требуемых средств, предоставляемых в виде трансферта на финансовое обеспечение данной государственной программы;

- в соответствии с абз. 4 п. 2 ст. 179 БК РФ сформированная программа должна быть приведена в соответствие с утвержденным федеральным бюджетом в течение трех месяцев со дня его принятия;

- в соответствии с п. 4 ст. 139 БК РФ принимается НПА субъекта РФ, основанного на государственной программе, который устанавливает распределение средств трансферта в местные бюджеты;

- в соответствии с принятой государственной программой и в сроки, которые она устанавливает, заключаются соглашения между администрациями муниципальных образований и органами власти субъекта РФ.

Вместе с условиями организационно-правового обеспечения целевых межбюджетных трансфертов Министерством финансов Российской Федерации приняты соответствующие методические рекомендации, которые направлены на формирование условий повышения эффективности реализации полномочий органов государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне органов местного самоуправления в части обеспечения процесса межбюджетных отношений. Вместе с тем, как отмечено в самих методических рекомендациях, механизмы формирования межбюджетных отношений носят рекомендательный характер и не ограничивают бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по формированию межбюджетных отношений в рамках действующего федерального законодательства [6].

Также стоит отметить, что предоставление межбюджетных трансфертов, имеющие целевое назначение, регулируется соглашениями, которые заключаются между федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъекта РФ. Типовые формы данных соглашений закреплены в приказах ФОИВов и Министерства финансов, например, приказ от 09.01.2018 № 3н. Данные приказы закрепляют все основные условия предоставления целевого трансферта, в том числе такие как предмет соглашения, финансовое обеспечение расходных обязательств получателя трансферта в целях софинансирования которых предоставляется данный трансферт, порядок предоставления и сроки перечисления, а также условия взаимодействия сторон соглашения и иные условия.

Основные элементы Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (Методические рекомендации) включают в себя:

- общие принципы формирования межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации;
- цели формирования межбюджетных отношений на уровне субъектов РФ;
- нормативные подходы устанавливающие отчисления от поступлений в региональные и местные бюджеты в рамках действующего бюджетного кодекса;
- подходы к формированию и предоставлению межбюджетных трансфертов из региональных и местных бюджетов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации;
- подходы по предоставлению муниципальным бюджетам бюджетных кредитов.

Исходя их задачи данного исследования, проанализируем Методические указания только по пунктам 1-2 и 3.

Согласно общим принципам Методических рекомендаций, в функции субъекта входит формирование межбюджетных отношений по схеме – Бюджет субъект РФ = Бюджет Муниципального образования, т.е. за субъектом закрепляется функция обеспечения сбалансированности бюджетной системы на уровне своего бюджета. При этом межбюджетные отношения должны обеспечивать достижение как горизонтальной, так и вертикальной сбалансированности. Под вертикальной сбалансированностью понимается сокращение разрыва между объемом доходных средств бюджета субъекта и расходной частью муниципальных бюджетов. Горизонтальная сбалансированность подразумевает сокращение разности по бюджетной обеспеченности между бюджетами муниципальных образований или сокращению их дифференциации по данному показателю, в том числе выравнивание по душевой обеспеченности на муниципальном уровне.

Согласно общим принципам Методических рекомендаций по достижению вертикальной сбалансированности, доля расходной части муниципальных бюджетов в расходной части общего бюджета субъекта должна быть равна доле доходной части муниципальных бюджетов после перераспределения межбюджетных трансфертов в доходной части общего бюджета субъекта.

В условиях вертикальной сбалансированности образуется объем средств, которые предоставляются муниципальным бюджетам в рамках межбюджетных отношений, который в Методических рекомендациях представлен в виде следующей схемы (рисунок 2).

Важно отметить, что данная схема не включает в себя субвенции, которые выделяются в целях реализации делегированных полномочий, т.к. предполагается что объем их финансирования будет соответствовать объему финансирования передаваемых государственных полномочий.

Вместе с тем исключение субсидий и иных межбюджетных трансфертов из вертикальной сбалансированности может негативно сказаться на общем бюджете субъекта, а по итогу привести к его дисбалансу, в силу того должен рассматриваться в комплексе.

В качестве инструмента оценки вертикального дисбаланса в методических рекомендациях предлагается использовать два показателя:

- общая разница между собственным объемом доходов и расходов бюджета муниципального образования;
- разницу между долей доходов бюджета муниципального образования в ВРП и долей расходов бюджета муниципального образования в ВРП.

В части горизонтальной сбалансированности, согласно Методическим

рекомендациям, дифференциация бюджетной обеспеченности бюджетов муниципального образования после предоставления межбюджетных трансфертов должна либо сокращаться, либо оставаться на прежнем уровне.

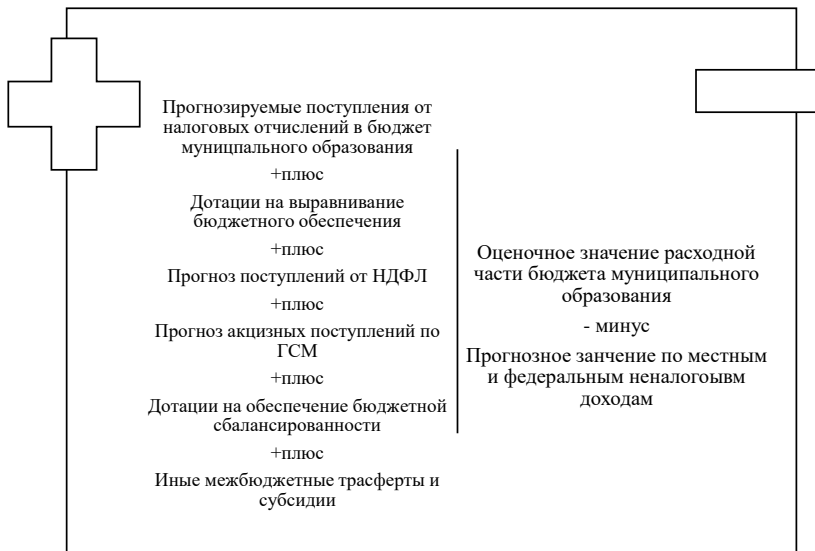


Рисунок 2 - Обеспечение вертикальной сбалансированности

Для оценки величины горизонтального дисбаланса рекомендуется использовать такие показатели, как коэффициент Джини и коэффициент вариации, рассчитанные по среднедушевым бюджетным доходам муниципальных бюджетов с учетом дифференциации стоимости предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя (например, индекса бюджетных расходов или аналогичного показателя).

Методические рекомендации содержат цели формирования межбюджетных отношений и предлагают инструменты их регулирования. Так рекомендации предлагают соотнесение целей и инструментов для достижения сбалансированного межбюджетного регулирования. Нами приведён анализ возможных результатов такого регулирования (таблица 3).

Основой подхода к формированию и предоставлению межбюджетных трансфертов из региональных и местных бюджетов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации является группирование муниципальных бюджетов по трехлетнему показателю доли дотаций (в том

числе выравнивающих и балансирующих бюджет) из других бюджетов в общем объеме доходов муниципального бюджета без учета субвенций, направленных на исполнение переданных полномочий.

Таблица 3 - Анализ Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях

Цели	Инструменты	Аналитический (прогнозный результат регулирования)
<p>Финансовое обеспечение бюджетов муниципального образования в части реализации собственных полномочий</p>	<p>Закрепление единых условий для применения нормативов по отчислению дополнительных средств от налоговых и неналоговых доходных средств [1]. Закрепление условий для применения нормативов по отчислению дополнительных средств от акцизных поступлений (от ГСМ). Дотационные поступления в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований путем бездотационного обеспечения, например дополнительными отчислениями от НДС/Л.</p>	<p>Инструмент широко и эффективно применяется в субфедеральной бюджетной системе. При условии увеличения ставки НДС/Л применение дополнительных отчислений позволяет применять бездотационные механизмы выравнивания субфедеральных бюджетов</p>
<p>Достижение условий, при которых будут обеспечены приоритеты субъектов РФ и муниципальных образований: достигаются стратегические социально-экономические цели субъектов РФ, в том числе за счет муниципальных бюджетов; Снижение дифференциации доступности бюджетных услуг, предоставляемых муниципальными бюджетами (получателями трансфертов) Развитие поощрительной системы в разрезе достижения установленных приоритетов</p>	<p>субсидии, в том числе «горизонтального» характера между одним уровнем образований конкурсное распределение иных межбюджетных трансфертов</p>	<p>Система конкурсного распределения требует совершенствования единых требований и критериев</p>
<p>Финансовое обеспечение муниципальных бюджетов в целях реализации переданных полномочий</p>	<p>Предоставление субвенций из бюджетов субъектов РФ, а также иные межбюджетные трансферты в целях исполнения полномочий</p>	<p>Согласно отмечаемым в некоторых материалах к реализации государственных программ основной проблемой этой сфере является несвоевременное осуществление</p>

		или осуществление не в полном объеме полномочий, закрепленных законодательством Российской Федерации за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [7].
Минимизация и предупреждение бюджетных дисбалансов, возникающих по причинам, не зависящим от действий органов власти, например ЧС	Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов	Инструмент широко применяется в федеральной и субфедеральной бюджетных системах.
Устранение краткосрочных разрывов между доходами и расходами местных бюджетов	Бюджетные кредиты	Инструмент широко применяется в федеральной и субфедеральной бюджетных системах.

Так, согласно Методическим рекомендациям [6], муниципальное образование относят к следующим группам, если данный показатель в течение двух из трех отчетных лет превысила:

- 5% - первой группе;
- 20% - второй группе;
- 50% - к третьей группе.

Также к третьей группе относят те муниципальные образования, которые не имели годовой финансовой отчетности за один и более лет из последних трех отчетных.

Согласно БК РФ, для каждой группы предусмотрены различные условия по предоставлению межбюджетных трансфертов. Вместе данные условия носят накопительный характер, т.е. для муниципальных образований, попавших во вторую группу, необходимо выполнить условия для своей, второй группы - и условия для первой, а для третьей - своей, второй и первой, соответственно (таблица 4).

Также важно отметить, что данные рекомендации относятся к муниципальным образованиям со средним и низким уровнем устойчивости к долговой нагрузке. Средний уровень муниципального образования относит его ко второй группе, а низкий - к третьей.

Анализируя оценки эффективности расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных целевых трансфертов, необходимо

привести некоторые количественные данные, для чего обратимся к последнему Аналитическому отчету Счетной палаты России «о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за I полугодие 2019 года» [8].

Таблица 4 - Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов местным бюджетам

Группа муниципальных образований	Условия предоставления межбюджетных трансфертов
1-я группа	Муниципальное образование обязано соблюдать нормы оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц и муниципальных служащих, установленные государственными органами власти субъекта РФ
2-я группа	Муниципальному образованию запрещено устанавливать и исполнять публичные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных законодательством Российской Федерации, законами субъектов РФ к полномочиям органов местного самоуправления
3-я группа	Муниципальное образование представляет в органы государственной власти субъекта РФ необходимые документы и материалы для дачи заключения о соответствии бюджетному законодательству проекта местного бюджета
	Контрольно-счетный орган субъекта ВФ или высший орган государственной власти субъекта проводит проверочные мероприятия отчетных документов муниципального образования об исполнении бюджета

Согласно оценкам Счетной палаты, доля исполнения расходов в части реализации нацпроектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года составляет 32,4%, что на 10,1% меньше среднего уровня по исполнению расходов федерального бюджета, который составляет 42,5%. Уровень исполнения расходов на реализацию нацпроектов и Комплексного плана (32,4%) на 10,1 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета. Также низкий уровень показало исполнение расходов на межбюджетные трансферты по нескольким главным распорядителям бюджетных средств, что составило всего 25%.

В целом данные оценки свидетельствуют о низком уровне эффективности исполнения расходов по программно-целевому бюджету. Вместе с тем внимания заслуживает исследование методических подходов, реализуемых Минфином России, в ходе оценки качества расходования бюджетных

средств на целевые межбюджетные трансферты.

Первым шагом в данном направлении стало проведение Департаментом межбюджетных отношений Минфина России комплексной оценки финансового положения и качества межбюджетной политики Российской Федерации и муниципальных образований, подавших заявки на получение средств из Фонда реформирования региональных финансов. В целях проведения данной оценки использовался методический аппарат, утвержденный приказом Минфина России от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Кроме того, Минфином России осуществлялось проведение мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований БК РФ. Методические подходы к проведению мониторинга в данной предметной области были закреплены приказами Минфина России от 05.07.2004 № 185 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 году требований Бюджетного кодекса Российской Федерации» и от 29.12.2008 № 676 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации».

Данная процедура получила свое развитие после утверждения приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 Порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, который обобщил все те подходы, которые были закреплены нормативными актами, упомянутыми выше.

Если ранее вопросами мониторинга занимался, главным образом, Департамент межбюджетных отношений Минфина России, то в соответствии с действующим ныне порядком процедура стала носить комплексный характер и, помимо Департамента межбюджетных отношений, участие в ней стали принимать Департамент государственного долга и государственных финансовых активов, Федеральное казначейство, а также Департамент бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России.

В период с 2011 года, учитывая нарабатываемый опыт проведения мониторинга и оценки качества управления региональными финансами в России, Министерство финансов РФ постоянно трансформировало существующий методический аппарат.

Для целей анализа изменения методического инструментария оценки выделим условно два этапа его развития: первый – в период 2004 – 2010 гг., второй – в период с 2011 года по настоящее время.

Основными нормативными актами, регламентирующими порядок проведения оценки качества управления региональными и муниципальными финансами на первом этапе, являлись:

– Приказ Минфина России от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

– Приказ Минфина России от 05.07.2004 № 185 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 году требований Бюджетного кодекса РФ»;

– Приказ Минфина России от 29.12.2008 № 676 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса РФ и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации».

Основным нормативным актом, регламентирующим оценку качества управления региональными финансами на втором этапе, является Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», отменивший нормативные акты, действовавшие на первом этапе.

Проанализируем изменение в направлениях оценки качества управления средствами, предоставленными в рамках межбюджетных отношений, которые произошли на втором этапе развития ее методического инструментария (таблица 5).

На основе данных таблицы 5 можно сделать вывод, что структура направлений более четко логически выстроена с привязкой к этапам бюджетного процесса и с учетом необходимости оценки исполнения «майских» указов Президента России. Кроме того, в приказе Минфина России от 03.12.2010 № 552 более четко сформулированы процедуры проведения оценочных мероприятий, а сами показатели имеют пороговые значения.

Следует отметить, что Порядок оценки, утвержденный Минфином России в 2010 году, был изначально разработан в соответствии с Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-Р.

В дальнейшем, в целях содействия повышению качества управления региональными и муниципальными финансами Минфином России предпринята попытка его адаптации к условиям деятельности в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

Таблица 5 - Изменения в направлениях оценки качества управления средствами, предоставленными в рамках межбюджетных отношений в 2004 – 2020 гг.

Направления оценки качества управления средствами, предоставленными в рамках межбюджетных отношений в 2004 – 2010 гг.	Направления оценки качества управления средствами, предоставленными в рамках межбюджетных отношений 2011 – 2020 гг.
<i>Региональный уровень</i>	<i>Региональный уровень</i>
Экономика	Нет соответствия
Финансовая гибкость	
Выполнение требований федерального законодательства	Бюджетное планирование
	Управление государственным долгом
Финансовая политика	Управление государственной собственностью и оказание государственных услуг
Управление расходами	Нет соответствия
Межбюджетные отношения	Исполнение бюджета
	Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями, в том числе по следующим мероприятиям: - эффективность межбюджетных отношений на региональном уровне; - взаимодействие органа государственной власти субъекта РФ с муниципальными образованиями по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном уровне; - деятельность органов государственной власти субъектов РФ по совершенствованию организации местного самоуправления и развитию инициативности граждан.
Учет, отчетность и прозрачность	Прозрачность бюджетного процесса
Нет соответствия	Индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента РФ от 07.05.2012 г.
	Комплексная оценка качества управления региональными финансами
<i>Муниципальный уровень</i>	Нет соответствия
Экономика	
Финансовая гибкость	
Выполнение требований федерального законодательства	
Финансовая политика	
Управление расходами	
Учет, отчетность и прозрачность	

В основе проводимой оценки лежат данные Росстата, показатели, утверждаемые законодательными актами субъектов Российской Федерации о бюджетах соответствующих субъектов, а также информация отчетности об исполнении региональных бюджетов.

Вместе с тем отказ от учета результатов достигнутого уровня экономического развития соответствующего региона при оценке качества управ-

ления средствами, предоставленными в рамках межбюджетных отношений, является методологически ошибочным и идет в разрез с концептуальным заявлением Министра финансов РФ А.Г. Силуанова о том, что «Главная цель финансового ведомства – обеспечение экономического роста. Для министра финансов позитивная динамика в экономике важна даже больше, чем для других членов правительства. Будет стабильно работать экономика – будут расти и доходы граждан, это, в свою очередь, приведет к наполнению казны, и расходы бюджета можно будет увеличивать».

Кроме того, методика оценки должна быть дополнена методическим аппаратом оценки степени выполнения на уровне соответствующего региона целей и задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». По нашему мнению, данная методика должна быть разработана таким образом, чтобы оценка осуществлялась в разрезе тех направлений реализации названного Указа, выполнение которых находится в компетенции должностных лиц и органов власти регионального, а в отдельных случаях и муниципального уровня, а также позволяла оценить степень достижения стоящих задач в динамике, начиная с результатов, достигнутых по итогам 2019 года.

Еще одним недостатком существующего подхода, при всей очевидной положительной динамике развития методического аппарата оценки качества управления региональными финансами в России, является, по нашему мнению, то, что при проведении комплексной оценки не определяются результаты организации и осуществления в регионах и муниципальных образованиях внешнего финансового контроля и внедрения в практику деятельности должностных лиц и финансовых органов регионального и муниципального уровня современных форм и методов работы, обеспечивающих совершенствование механизма эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами и повышение эффективности использования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях бюджетных средств.

Важно отметить, что существующие условия предоставления межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение посредством типовых соглашений, позволяют оценить эффективность использования бюджетных средств путем оценки исполнения условий данных соглашений. Так согласно типовым соглашениями о предоставлении межбюджетных трансфертов оценка эффективности их использования осуществляется Минфином или иным ФОИВом, предоставившим данный трансфер по соглашению, и реализуется по определённым показателям результативности, в том числе такими как:

- результатами освоения средств выделенным в текущем финансовом году;
- соблюдением сроков выполнения всех запланированных в текущем финансовом году межбюджетных трансфертов;
- завершением всех мероприятий, указанных в соглашении в течение года предоставления межбюджетного трансферта.

При это все целевые значения указанных показателей результативности указываются еще на этапе заявки на перечислении межбюджетного трансферта.

Также, в случае если в отчетном финансовом году результаты, которые установлены соглашением не будут достигнуты, размеры межбюджетных трансфертов на текущий год буду сокращены на объем пропорциональный недостигнутым показателям.

Нормативный подход к оценке эффективности межбюджетных трансфертов закрепляемый через соглашения о предоставлении данных трансфертов, по нашему мнению, носит более положительный эффект, так как закрепляемые таким образом показатели результативности могут обеспечить определенную гибкость в выборе мероприятий, освоении бюджетных средств.

В заключение отметим, что на современном этапе развития межбюджетных отношений в России наиболее актуальной проблемой в области управления межбюджетными трансфертами является поиск путей повышения эффективности использования бюджетных средств на основе совершенствования механизмов информационно-аналитического, методического и правового обеспечения деятельности должностных лиц и органов федерального, регионального и муниципального управления, принимающих решения в данной предметной области.

В процессе теоретических изысканий в рамках данного исследования были сделаны следующие выводы:

1. Исходя из условий межбюджетных отношений в Российской Федерации, была проанализирована Конституционная модель бюджетного федерализма в России, исследование которой позволило сформировать устойчивое понимание структурных основ бюджетной системы. Были определены понятия рассматриваемого объекта исследования, а именно: формы межбюджетных трансфертов, к которым относятся субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты.

2. Из анализа организационно-правовых оснований межбюджетных отношений были выявлены условия предоставления целевых межбюджетных трансфертов, действующие на настоящее время.

3. Анализ Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях позволил выявить действующие инструктивно-методические указания в части:

- целей формирования межбюджетных отношений на уровне субъектов РФ;
- подходов к формированию и предоставлению межбюджетных трансфертов из региональных и местных бюджетов другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации;
- подходы по предоставлению муниципальным бюджетам бюджетных кредитов.

4. В качестве результатов исследования были сформированы аналитические материалы, характеризующие организационно-правовые и методические основы предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, и оценку эффективности расходов федерального бюджета на эти цели.

2. Анализ зарубежного опыта предоставления межбюджетных трансфертов и оценка целесообразности его применения в России

Для развития межбюджетных отношений в нашей стране весьма полезным мог бы оказаться зарубежный опыт стран, имеющих сходную с Российской Федерацией модель федеративного устройства. Принцип федерализма во многом накладывает на центральные органы власти обязательства по перераспределению бюджетных ресурсов в рамках консолидированного бюджета, исходя из принципов равных возможностей регионов и социальной справедливости граждан.

Сравнительную характеристику предлагается провести по следующим странам, применяющим, как и в России, модель бюджетного федерализма: США, ФРГ, Австрия, Канада, Федеративная республика Бразилия, Республика Индия.

Как отмечалось ранее, основными видами межбюджетной поддержки являются целевые и нецелевые трансферты. При этом системы бюджетного выравнивания образуют, как правило, нецелевые трансферты, которые дополняются системой целевых трансфертов. В некоторых странах (Австралия) целевые трансферты наряду с нецелевыми непосредственно включаются в систему бюджетного выравнивания. А в США федеральная система бюджетного выравнивания состоит исключительно из целевых трансфертов, обеспечивающих достаточный уровень и качество производства некоторых основных бюджетных услуг (например, программа медицинской помощи неимущим) [9]. Важно отметить, что в зарубежных странах трансферты называют чаще грантами, и используется понятие как «грантовая система» межбюджетного взаимодействия.

Американская модель характеризуется высокой степенью децентрализации. Кроме налогов международной торговли, которые относятся к федеральным компетенциям, и налогов на имущество, которые закреплены за правительствами штатов и местными органами власти, допуск к другим уровням налоговой базы возможен для всех уровней бюджетной системы [10].

Правительство обладает правом самостоятельно вводить налоги, определять налоговые ставки, при условии, что они не противоречат законодательству. В результате вырастает ответственность каждого уровня за предоставление гражданам необходимого набора услуг. Автономия правительства штатов в расходовании средств ограничивается целевыми грантами федерального правительства, решениями суда.

Для правительства штатов введен запрет на финансирование текущих расходов как долговых обязательств. Покупателями общественных услуг

выступает население, проживающее на данной территории. В качестве цены выступает налог, в связи с этим потребитель имеет право переехать в другой район или перерегистрировать свой бизнес, если его не устраивают услуги. В данной модели население и хозяйствующие субъекты нацелены на выбор наиболее выгодных условий жизнедеятельности. Основная задача концепции заключается в разработке системы правил конкурентных отношений между органами власти в отличие от фискального федерализма, стремящегося к оптимальному налогообложению. Конкурентный федерализм считает модель оптимального налогообложения бессмысленной, т.к. ситуация постоянно изменяется.

Следовательно, суть американской децентрализованной модели бюджетного федерализма заключается в том, что доход бюджетов всех уровней складывается преимущественно за счет собственных источников, при этом обеспечивая самостоятельность бюджетной политике региона. Стоит отметить, что финансовые ресурсы в рамках горизонтального выравнивания используют на развитие, а не на покрытие расходов по текущим потребностям.

Рассмотрим сложившиеся условия лучшие практики предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам штатов в США. Субсидии и другие трансферты в США в 2019 году составили 65%, согласно сборнику показателей развития Всемирного банка [11], составленному из официально признанных источников, при основные средства были освоены по следующим направлениям:

- сельское хозяйство и развитие сельских районов;
- изменение климата;
- демография;
- развитие инноваций;
- образование;
- энергетика и горное дело;
- окружающая среда;
- внешний долг;
- финансовый сектор;
- здоровье;
- инфраструктура;
- борьба с бедностью;
- развитие частного сектора;
- наука и технологии;
- социальная защита и труд;
- торговля;

– градостроительство.

Как было отмечено, в США превалирует система целевых межбюджетных трансфертов. За счет целевых грантов федеральное правительство в США пытается поддерживать направления экономики или целые отрасли, снижая, например, их риски за счет дополнительного вливания денег в отрасль, субсидируя ее, как например это происходит с сельским хозяйством.

Федеральное правительство США предоставляет межбюджетные трансферы обычно по причине передачи государственной функции из федерального ведения в юрисдикцию штата. В некоторых случаях, федеральное правительство может передать или разделить ответственность за данную услугу или функцию, потому что правительство штата или иногда даже местные органы власти имеют лучшую информацию о ситуации общественных потребностей и основных расходах. В других случаях федеральное правительство может предлагать штатам и местностям стимулы для дополнительных расходов в пользу соседних юрисдикций или страны в целом.

Как указано на сайте центра налоговой политики США, за последние 50 лет состав межбюджетных трансфертов из федерального бюджета сильно изменился. Например, ранее трансферты в виде дотаций на программы здравоохранения составляли менее 20% от общей суммы до 1980-х годов. В 2019 финансовом году около 61% федеральных дотаций было направлено на здравоохранение, 16% - на программы обеспечения доходов и по 9% - на транспорт и образование, профессиональную подготовку, занятость и социальные услуги [12].

Существует два основных типа федеральных трансфертов. «Категориальные гранты» - ограничиваются узкой целью, такой как обеспечение питания в рамках специальной программы дополнительного питания для женщин, младенцев и детей. Еще более ограниченными являются гранты, ограниченные конкретными проектами, такими как строительство шоссе. Также существуют трансферты блочного типа, или блочные гранты, которые дают получателям больше свободы в достижении целей программы, таких как помощь нуждающимся семьям и содействие работе в рамках программы временной помощи нуждающимся семьям. Штаты также устанавливают требования к участию в социальных программах в рамках федеральных параметров. Менее распространены гранты, нацеленные на перераспределение ресурсов между штатами.

Помимо указанных грантов, федеральное правительство также субсидирует правительства штатов и местных властей, позволяя федеральным налогоплательщикам вычитать уже уплаченные налоги штата и местные

налоги (до предела в 10000 долларов в 2018–2025 годах в соответствии с действующим законодательством) и исключая проценты по облигациям из налогооблагаемого дохода. Стоимость этих субсидий составила около 44 миллиардов долларов [12].

Положительным опытом для России, с точки зрения американской модели, бюджетного федерализма может стать практика наделения бюджетными полномочиями территорий в отношении собственных налогов, которая позволила бы снизить уровень нагрузки на федеральный и региональный бюджеты в части предоставления межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетного обеспечения.

Федеративная Республика Германия. Как отмечается на уровне федерального министерства финансов Германии, в отличие от американской модели, там используется модель фискального бюджетного федерализма, для которой свойственны распределение финансовых полномочий между центром и субъектами, основанного на главенстве федерации. Налоговая системы и порядок распределения налогов по уровням бюджетной системы в стране оказывают непосредственное влияние на эту модель. Экономичность централизованного сбора доходов является одной из основных положительных характеристик данной модели [13].

В основе немецкой модели заложены такие принципы как субсидиарность, кооперация и административная эффективность. Согласно данной концепции, функции разработки политики решаются на федеральном уровне, а обязательства же переданы по предоставлению услуг – географически выделенным землям и местным правительствам, представляющим большую степень автономности в вопросах обеспечения услугами. Обеспечение деятельности по предоставлению услуг местного характера приходится на местный уровень управления [14].

Недостатками данной модели можно считать ограничения финансовой самостоятельности и финансовой децентрализации. Нивелируются недостатки данной модели четким разграничением полномочий между различными уровнями бюджетов. Модель в целом характеризуется наличием совместных налогов, совместным регулированием расходов, выравниванием отдельных регионов, оказанием помощи кризисным регионам.

В отличие от российской модели перераспределения средств консолидированного бюджета на основе расчетов покрытия бюджетного дефицита территорий, в немецкой модели используется принцип горизонтального выравнивания, который предполагает совместное определение федеральным правительством и территориями (землями) доходов, получение которых осуществляется при помощи закрепления чистых местных налогов и

от регулируемых налогов в зависимости от доли территории в соответствующих доходах.

Рассматривая практику межбюджетных отношений в Германии, следует отметить, что объем субсидий увеличился в отчетном периоде с 21,8 млрд евро в 2017 году до 31,4 млрд. евро в 2020 году. Увеличение объема субсидий на 9,6 млрд. евро в первую очередь связано с увеличением федеральной финансовой помощи [15]. В своей политике субсидирования федеральное правительство Германии следует руководящим принципам, которые служат для повышения прозрачности, давления с целью обоснования и контроля вариантов в системе субсидий. Их следует понимать, как самостоятельную приверженность федерального правительства мерам, за которые оно несет ответственность, и их следует принимать во внимание при введении или изменении субсидий.

Являются частью руководящих принципов среди прочего временная и уменьшающаяся структура субсидий, приоритет финансовой помощи над налоговыми льготами, а также выполнение оценки устойчивости и обязательство оценивать субсидии. Отчет о субсидии документирует статус реализации. В соответствии с руководящими принципами новые субсидии, введенные в отчетный период для содействия приоритетным мерам в области защиты климата, жилищного строительства, оцифровки и сельского хозяйства, в основном предоставлялись в качестве временной финансовой помощи.

Согласно руководящим принципам политики субсидий, все субсидии должны регулярно оцениваться на предмет степени достижения цели, а также эффективности и прозрачности. В контексте контроля за субсидиями субсидии должны неоднократно проверяться на предмет необходимости, целесообразности и эффективности (включая внешние эффекты), а также на их соответствие финансовым, экономическим, социальным и экологическим целям политики федерального правительства, а также с точки зрения потенциала оптимизации. Регулярный и эффективный внутренний или внешний контроль успеха направлен, в частности, на развитие потенциала для целевого и экономически целесообразного сокращения субсидий или оптимизации, или точной корректировки структуры субсидий.

В рамках анализа эффективности необходимо также проверить, существует ли потребность в финансировании и действительно ли и в какой степени рассматриваемая мера достигает желаемой цели. Предпосылкой для этого является то, что намеченные цели достаточно четко определены и в идеале подкреплены операционными показателями при введении субсидий. В частности, часто бывает трудно подкрепить меры подходящими и

измеримыми показателями. Качественный анализ воздействия также требует оценки того, как развивались бы рынки или рассматриваемые области без соответствующего вмешательства со стороны государства. Создание и предоставление необходимых для этого данных часто невозможно или возможно только с непропорционально большими усилиями.

Следует отметить, что опыт ФРГ путем перераспределения прямых налогов в целях бюджетного выравнивания применим и в России. Основой для такого выравнивания, исходя из принципов социальной справедливости, может стать налог на добычу полезных ископаемых. Вместе с тем опыт применения руководящих принципов в политике субсидий

Канада. Канада, как и Российская Федерация, является федеративным прибрежным государством, которое богато своими природными ресурсами. Изначально органы государственной власти субъектов имели ограниченные функции, а именно: функции, закрепленные Конституционным актом 1867 года. Однако полномочия по регулированию многих сфер деятельности были переданы в ведение субъектам только по результатам судебного применения положения, в котором было отмечено, что субъекты решают все вопросы местного значения или частной жизни.

Система выравнивающих платежей основана на разнице между налоговым потенциалом исследуемого субъекта и налоговым потенциалом всех субъектов, или, как его еще называют в Канаде, – стандарт 10 провинций. Субъекты канадской федерации с положительным налоговым потенциалом не могут рассчитывать на получение выравнивающих платежей, однако при этом сохраняют за собой полученные налоговые излишки, не передавая их в верх по бюджетной цепочке, это формирует особенность бюджетного федерализма Канады, которая не предусматривает, так называемых «отрицательных трансфертов».

Важно отметить, что правительство Канады оказывает значительную финансовую поддержку правительствам провинций и территорий на постоянной основе, чтобы помочь им в предоставлении программ и услуг [18]. Существует четыре основных программы трансфертов: программа передачи медицинских услуг в Канаде (СНТ), социальная передача в Канаде (ССТ), уравнительное финансирование и финансирование по территориальной формуле (ТФФ).

СНТ и ССТ - это федеральные трансферты, которые поддерживают определенные области политики, такие как здравоохранение, высшее образование, социальная помощь и социальные услуги, развитие детей младшего возраста и уход за детьми.

Программы Equalization и ТФФ предусматривают безусловные пере-

воды в провинции и территории. Уравнение позволяет менее процветающим провинциальным правительствам предоставлять своим жителям общественные услуги, которые разумно сопоставимы с услугами в других провинциях, при разумно сопоставимых уровнях налогообложения. TFF предоставляет территориальным правительствам финансирование для поддержки государственных услуг в знак признания более высокой стоимости предоставления программ и услуг на севере.

Объем средств, который поступает из федерального бюджета на выравнивающий трансферт, рассчитывается, исходя из разницы между общими потребностями субъекта (валовая сумма расходов) и фискальными возможностями данного субъекта. Валовую сумму расходов каждого субъекта измеряют ежегодно, при этом отражают относительный рост населения субъектов к остальному населению Канады и соответствующий ему рост доходов [17].

Таким образом, главная цель политики перераспределения в Канаде состоит в том, чтобы обеспечить минимальные национальные стандарты и повысить сбалансированность территорий.

Можно сделать вывод о том, что особенностями организации системы межбюджетных трансфертов в Канаде являются следующие:

- доходы провинций значительно превышают долю доходов центрального правительства;
- существует специальный закон о финансовых взаимоотношениях между федерацией и провинциями.

Таким образом, канадский опыт управления региональными и местными финансами для российской практики малоприменим из-за размытости формулировок главного закона – Конституционного акта в области расходных полномочий федерального центра и субъектов. В то же время может быть использован опыт юридической и финансовой ответственности регионов, обладающих неограниченными полномочиями в области природопользования.

Целевой трансферт для финансирования утвержденных программ выделяется бюджетам провинций с целью расходования полученных средств на здравоохранение и среднее образование. Финансовые ресурсы передавались бюджетам провинций в виде прямых перечислений из федерального бюджета, а также путем передачи в доходы региональных бюджетов части налоговых поступлений федерального бюджета.

Целевые межбюджетные трансферты в Канаде направлены на обеспечение выполнения стандартов в наиболее важных социальных отраслях,

таких как здравоохранение и социальная сфера. Подробная статистика, которая показывает распределение федеральной поддержки по провинциям можно увидеть на сайте правительства Канады [16].

Порядок распределения целевых трансфертов, их размер устанавливаются на 5 лет, передача средств осуществляется ежегодно в рамках финансового года. Целевые трансферты реализуются в денежной и налоговой формах. Денежный трансферт – перевод средств из федерального бюджета в бюджеты провинций или территорий. Налоговый трансферт – снижение федеральным правительством ставок по налогам с одновременным предоставлением провинциям (территориям) права повышать свои ставки по соответствующим налогам на аналогичную величину [19].

Пример распределения целевых трансфертов по виду и объемам в канадских долларах приведен ниже:

- 1) профессиональное обучение - 500 млн. канадских долларов;
- 2) инфраструктура (различные трансферты, всего) - 2500 млн. канадских долларов;
- 3) совершенствование административных процедур - 250 млн. канадских долларов;
- 4) платежи по соглашениям с провинциями («переходные платежи») - 563 млн. канадских долларов;
- 5) всего прямых целевых трансфертов - 6883 млн. канадских долларов.

Основную роль в федеральных трансфертах на субфедеральный уровень играют три трансферта: общий трансферт на выравнивание бюджетной обеспеченности провинций и территорий, и два целевых трансферта: трансферт на нужды здравоохранения и социальный трансферт. На долю этих трех трансфертов приходится 85% от общего объема федеральных трансфертов провинциям, в том числе на долю двух целевых трансфертов – 57%.

Первый федеральный целевой трансферт провинциям Канады возник в 1926 г. с принятием закона о пенсиях по старости. Трансферт предоставлялся на условиях 50% софинансирования из бюджетов провинций (под «провинциями» здесь понимаются все субъекты канадской федерации, включающие провинции и территории). В 1950-е и 1960-е годы происходил резкий рост целевых обусловленных трансфертов. Были введены отдельные целевые трансферты на нужды здравоохранения, образования и социальных услуг. Условием предоставления трансфертов являлось их софинансирование и предоставление провинциями бюджетных услуг, соответствующих стандартам, установленным федеральным правительством. Данный тип трансфертов неоднократно подвергалась критике. Во-первых,

наличие многочисленных целевых трансфертов усложняло управление системой межбюджетных отношений и снижало ее прозрачность. Во-вторых, обусловленность трансфертов воспринималась как вмешательство федерального правительства в вопросы, находящиеся в юрисдикции провинций. В-третьих, условие софинансирования (50%-50% для большинства программ) вело к быстрому и неконтролируемому росту расходов федерального бюджета Канады, т.к. любое увеличение финансирования со стороны провинций вело к автоматическому увеличению финансирования из федерального бюджета. В 1996 году все обусловленные целевые трансферты были объединены в два единых трансферта: трансферт на нужды здравоохранения (ТЗ) и социальный трансферт (СТ). Условие софинансирования этих трансфертов со стороны провинций было отменено. Объем трансфертов вычисляется следующим образом: ежегодно устанавливается общий объем финансирования ТЗ и СТ в федеральном бюджете и распределяется пропорционально количеству населения провинций и территорий. Трансферты предоставляются как в форме прямых денежных перечислений из федерального бюджета, так путем передачи части налоговых полномочий провинциям. Для получения ТЗ и СТ провинция должна исполнять ряд требований федерального законодательства Канады, прежде всего, в части предоставления услуг здравоохранения. Нарушения этих требований может привести к удержанию части ТЗ и СТ федеральным правительством Канады. В тоже время федеральное правительство никак не регулирует использование средств ТЗ и СТ. Провинции могут финансировать из этих средств те проекты и программы, которые считают нужными.

Австрийская республика. Современная Австрия или Австрийская Республика, будучи парламентской республикой, является федеративным государством, подразделяющимся на девять самостоятельных федеральных земель, одна из которых (Вена) является столичным городом.

Австрийская модель федерализма, несмотря на тот факт, что является наиболее централизованной среди всех европейских федеративных государств, тем не менее, предусматривает две формы передачи исключительных федеральных полномочий землям: посредством заключения соглашений, заключаемых от имени федерации Федеральным правительством или федеральными министрами, и посредством издания федеральных законов. Институт договоров между федерацией и землями был введен в Конституцию Австрии в 1974 году, тем самым, конституционное закрепление получило метод кооперации между федерацией и землями, реализуемый ранее на неформальной основе. Конституция Австрии также допускает участие в соглашениях муниципальных образований. В настоящее время гибкость

договорной основы отношений между федерацией и землями является одной из главных особенностей австрийской модели федерализма.

Федеративную модель, сформировавшуюся в Австрии, определили особенности бюджетной системы. Так, в соответствии с федеральной конституцией важнейшие налоги аккумулированы в руках федерации. Финансирование бюджетов земель осуществляется в большей степени не за счет собственных налогов, а за счет доли от федеральных налоговых поступлений, чей размер урегулирован нормами федерального закона с ограниченным сроком действия, который, как правило, составляет четыре года. Роль в регулировании процесса распределения финансовых средств играет также и Конституционный суд, который посредством своих решений обязывает федерацию распределять финансовые средства между землями надлежащим образом и соразмерно стоящими перед ними задачам [22].

Конституционная хартия Австрии (*Bundes-Verfassungsgesetz*) очерчивает компетенцию федеральных, земельных и местных властей действовать в качестве юридических лиц, самостоятельно составлять бюджет, владеть активами и заключать договоры. Компетенция федерального правительства и земель в области налогообложения прописана в Федеральном конституционном законе 1948 года (*Finanz-Verfassungsgesetz*), специальном федеральном конституционном законе. Фискальный конституционный закон устанавливает основные принципы финансовых отношений между правительственными слоями (федеральное правительство, земли и муниципалитеты). Наиболее важными из них являются налогообложение и разделение налогов, правила несения затрат и переводов. Несмотря на то, что Закон о налоговой конституции устанавливает принципы, Детали межправительственных фискальных отношений на этих принципах регулируются законами единого большинства федерального парламента, наиболее важным из которых является Закон о межправительственных налоговых отношениях (*IFRA*). Этот закон обычно охватывает период от четырех до шести лет (текущий *IFRA* действует: 2017-2021 гг.) и определяет налоги, подлежащие разделению между тремя уровнями правительства в соответствии с формулами пропорциональности. *IFRA* также определяет основные трансферты / гранты между уровнями правительства. В политической практике правила и содержание разрабатываются единогласно на переговорах между соответствующими представителями всех правительственных уровней. Другие законы без ограничения по времени охватывают особые аспекты межбюджетных отношений, особенно определенные целевые гранты.

Рассматривая реальную практику межбюджетного распределения до-

таций, в Австрии фискальный конституционный закон (FCL) предусматривает переводы средств с федерального уровня на земли или местные органы власти в соответствии с заранее определенной формулой. Таксономия грантов в межбюджетной системе Австрии различает гранты для покрытия особых потребностей или целей других правительств, нецелевые блочные гранты, трансферты на особые нужды и целевые гранты. Примерами являются трансферты для выравнивания среднего дохода земель и муниципалитетов (выплачиваются федеральным правительством, горизонтальный эффект), «динамическая гарантия» (гарантированное увеличение поступлений от общих налогов по сравнению со средним уровнем доходов муниципалитетов / земель в предыдущем году) или фонд для отстающих муниципалитетов и межобщинного сотрудничества, трансферты из Федерального фонда стихийных бедствий.

Наконец, применяются все другие правила переводов между государственными юридическими лицами, которые не содержатся в Законе о налоговом выравнивании, но являются частью других федеральных законов или законов штата, или обязательных договоров между Федеральным правительством и землями (провинциями). На этом этапе, в частности, законы штата регулируют переводы от правительств земель к местным органам власти, а также от местных органов власти к соответствующей земле. Это создает непрозрачную систему уравнивания между землями с положительным чистым результатом для бюджетов земель.

Во многом отдельные черты австрийской модели бюджетного федерализма будут полезны для эффективного управления региональными и муниципальными финансами в России, например, активное применение институциональных структур и согласительных процедур между федеральным и региональным уровнем власти; сочетание черт договорного и исполнительного федерализма и другие. Хотя в то же время глубокие различия в историческом, политическом, этническом развитии не позволяют в полной мере перенести австрийский федеративный опыт на территорию России.

Федеративная республика Бразилия. В состав бразильской федерации входят 26 штатов, являющихся субъектами Федерации, а также Федеральный округ, в котором расположена столица государства, и три федеральные территории, находящиеся под юрисдикцией федеральной власти. В отличие от конституций многих других федеративных государств, Конституция Бразилии не содержит детальных положений об административно-территориальном делении страны, о местных органах самоуправления. Она лишь называет муниципии, предоставляя им право самостоятельного

управления по вопросам их местных интересов, а также определяет их совместную компетенцию с федерацией и штатами. Все остальные вопросы решаются конституциями и законодательством штатов [21].

Бразилия – федерация со значительной степенью децентрализации. Примерно треть общегосударственной величины налоговых сборов, 40% общих государственных ассигнований и почти 35% суммы чистой задолженности государственного сектора, приходится на совокупную долю штатов и муниципалитетов.

Центральное правительство имеет ограничения, которые связаны с администрированием и контролем субфедеральной налоговой системы, социально-трудовой и бюджетной политики.

В Бразилии принято распределить налоговые поступления двумя способами, первый заключается в передаче части полученных налоговых доходов в бюджеты вышестоящих органов власти, а второй передаче части полученных налоговых доходов в бюджеты нижестоящих органов власти.

Согласно конституции Бразилии, детализация правил налоговых сборов должна обеспечивать высокий уровень автономии различных административных уровней.

Муниципалитеты используют широкую автономию в отношении взимания налоговых платежей и сборов, расходования средств и принятия долговых обязательств. Бюджеты и отчеты выносятся на рассмотрение органам законодательной власти и не зависят от предварительного или последующего разрешения, а также оценки со стороны властей федерального уровня.

Также, в Бразилии механизмы межправительственных трансфертов можно в основном разделить на две категории: соглашения о распределении доходов и «гранты».

Разделение налоговых поступлений может взиматься по принципу «налог за налогом» или со всей совокупности доходов центрального правительства. Недостатком первого типа договоренностей является стимул для федерального правительства сосредоточить усилия на сборе нераспределенных налогов. Сами «гранты» можно разделить на две категории: общего назначения (или безусловная), для коррекции вертикальных и горизонтальных дисбалансов и специального назначения (или кондиционером), при условии более или менее жестких условий, касающихся применения ресурсов или производительности программ, которые они финансируют. Специальные переводы могут иметь или не иметь потолочные значения или лимиты (бессрочные или закрытые) и могут иметь или не иметь соответствующих требований.

Среди трансфертов общего назначения и трансфертов специального

назначения есть так называемые «блочные гранты», предназначенные для покрытия широкого круга расходов, таких как образование, вместо посещения конкретных программ [22].

Многие ученые экономисты в Бразилии отмечают серьезное влияние межбюджетных трансфертов на бюджетную политику субъектов и местных органов власти. Как отмечает Тьягу Карнейру да Роша и др. [23], изучение взаимосвязи между трансфертами центрального правительства и их влиянием на налогово-бюджетное управление местных органов власти дает два типа результатов. С одной стороны, существует положительная взаимосвязь, которая указывает на то, что эти трансферты конвертируются в стимулы из собственных доходов, когда они используются для общественных работ и услуг, которые повышают местный финансовый уровень. С другой стороны, отрицательная взаимосвязь, которая указывает на то, что трансферты уменьшают собственный доход, поскольку местные органы власти предпочитают финансировать себя за счет трансфертов, а не доходов, собираемых на местном уровне, что оказывает замещающий эффект на финансовые усилия субнациональных органов власти.

Сложно отметить, что можно считать положительным опытом для России, так как политика бюджетного федерализма в Бразилии очень схожа с политикой в нашей стране. Стоит отметить, что в бюджетной системе Бразилии, трансферты стали основным инструментом распределения доходов центрального правительства, что в свою очередь также имеет большое значение для развивающихся стран, поскольку существует большой разрыв между доходами местных органов власти страны, как вертикально, так и горизонтально. Так опыт применения межбюджетных трансфертов, крупным субнациональным органам управления с более высоким доходом будет легче собирать доходы, в отличие от небольших местных органов власти, что вызывает большее неравенство между ними. По этой причине трансферты от центрального правительства будут способствовать выравниванию доходов между субнациональными органами власти.

С другой стороны, трансферты от центрального правительства могут иметь негативное влияние на фискальное управление местных органов власти в зависимости от их характеристик, дизайна и формы реализации; поскольку может случиться так, что осуществление трансфертов не достигает желаемых целей и / или что цель не ясна по своему замыслу, что вызывает недостатки в управлении государственными ресурсами или в обеспечении благосостояния населения. По нашему мнению, опыт Бразилии нужно рассматривать в большей степени в ретроспективном ключе, и учиться на ошибках.

Республика Индия. Индия состоит из 29 штатов и 7 союзных территорий. В Индии преобладает классическая модель асимметричного федерализма, как де-юре, так и де-факто, нежели в Российской Федерации. Это связано с тем, что объемы полномочий штатов отличается от союзных территорий.

В Индии существует два основных типа трансфертов от центра нижестоящему уровню: уставные, или законные (statutory grants to states), и дискретные гранты. Дискретными грантами именуется гранты, которые могут предоставляться всем штатам дополнительно к уставным.

Рассматривая правовые основы межбюджетных отношений в Индии, бюджетные переводы там производятся из центра в штаты в соответствии со статьями их основного закона, конституции Индии. Межправительственные переводы в Индии осуществляются в основном по трем основным каналам. Во-первых, есть финансовая комиссия, назначаемая каждые пять лет президентом Индии для передачи налоговых паев и предоставления грантов. Во-вторых, у нас есть комиссия по планированию, которая распределяет средства в виде грантов, и, наконец, есть министерские ассигнования, которые финансируют центральный сектор и схемы, финансируемые из центра, используемые в штатах.

Финансовая комиссия, в первую очередь отвечает за определение доли штата в распределении налоговых доходов. Подход финансовой комиссии к переводам в первую очередь основан на оценке общих бюджетных потребностей центра и штатов для определения объема ресурсов, которые могут быть переданы в течение периода их рекомендации, на прогнозных значениях.

Финансовая комиссия, использует фиксированную формулу, основанную на экономических показателях, для определения межбюджетных трансфертов и налоговой политики для каждого штата. Эта формула основана на численности населения, площади, расстояния, инфраструктуры, финансовой дисциплины и налоговых усилий. Двумя основными критериями схемы распределения центральных налогов являются: население и расстояние. В то время как формула расстояния используется в качестве инструмента для выравнивания фискальных возможностей, критерий народонаселения является инструментом для вертикальных трансфертов, поскольку он обеспечивает равные трансферты на душу населения всем государствам независимо от их фискальных возможностей. Дотации или иные трансферты, рекомендованные финансовой комиссией, с другой стороны, определяются на основе прогнозируемого разрыва между внеплановыми текущими расходами и доходами после передачи налогов. Гранты Финан-

совой комиссии предоставляются для покрытия оцененного разрыва в доходах штатов (на счетах внеплановых или общих доходов), а также для некоторых других целей, включая особые потребности и повышение стандартов. Доля грантов в общем объеме трансфертов варьировалась в диапазоне от самой низкой доли в 7,7% (Седьмая финансовая комиссия) до самой высокой доли в 26,9% для Третьей финансовой комиссии со ссылкой на фактические трансферты.

По решению парламента часть денежных средств Консолидированного фонда Индии может направляться на нужды штатов в виде целевых дотаций. При распределении дотаций применяется дифференцированный подход, и суммы ассигнований штатам могут различаться. Целевые дотации штатам выделяются на реализацию программ социально-экономического развития регионов. В соответствии со скорректированным бюджетом Индии на 2016/17 финансовый год общая сумма дотаций и налоговых отчислений штатам и союзным территориям установлена на уровне 121,96 млрд. долл. США (рост по сравнению с актуализированным бюджетом 2017/18 финансовый год на 18,02 млрд. долл. США). В соответствии с проектом бюджета на следующий финансовый период доля штатов и союзных территорий от совокупных налоговых поступлений запланирована в размере 99,72 млрд. долл. США [24].

Таким образом, модели бюджетного федерализма России и Индии имеют некоторые сходства. К сходствам можно отнести наличие налогов разных уровней, множественность видов межбюджетных трансфертов, наличие как условных, так и безусловных трансфертов. Существуют также различия между моделями. Бюджетная система Индии активно предоставляет гранты центрального правительства в бюджеты муниципальных образований. Исходя из вышеуказанного, по результатам анализа международного опыта межбюджетных отношений в бюджетных системах и взаимодействия бюджетов различных уровней в странах с федеративной формой государственного устройства можно обобщить положительный опыт, применимый для Российской Федерации (таблица 6).

Следовательно, качество и объем бюджетных услуг, которые предоставляются населению, выступают критерием эффективности каждой конкретной модели. В разных странах решение задачи выбора модели межбюджетных отношений происходит по-своему. Стоит отметить, что эффективность системы межбюджетных отношений определяется четко установленной и сбалансированной системой всех факторов, строго соответствующей особенностям данного государства.

В рамках проведенной работы авторами были исследованы опыт и лучшие практики таких государств, как: США, Федеративная Республика

Германия, Австрия, Канада, Федеративная республика Бразилия, Республика Индия в области форм и условий предоставления межбюджетных трансфертов целевого характера.

Таблица 6 - Применение опыта межбюджетных отношений в бюджетных системах и взаимодействия бюджетов различных уровней в странах с федеративной формой государственного устройства для России

№ п/п	Страна	Положительный опыт для России	Принцип межбюджетной политики в стране установленный Минфином (иным финансовым органом)
1.	США	Практика наделения бюджетными полномочиями территорий в отношении собственных налогов в целях реализации принципа конкурентного федерализма, в рамках которого каждый субъект РФ и муниципальное образование конкурирует за источники налоговых и неналоговых доходов	В США федеральная система бюджетного выравнивания состоит исключительно из целевых трансфертов, обеспечивающих достаточный уровень и качество производства некоторых основных бюджетных услуг (например, программа медицинской помощи неимущим).
2.	ФРГ	Практика перераспределения прямых налогов в целях бюджетного выравнивания. Основой для такого выравнивания могут стать трансферты в виде фиксированного процента отчислений от налога на добычу полезных ископаемых	В Германии закреплён институт финансового выравнивания с предоставлением субъектам дотаций, а также предусматриваются иные межбюджетные расчеты. Общим принципом для межбюджетных расчетов является то, что субъекты должны самостоятельно нести расходы на решение задач, находящихся в их компетенции, а межбюджетные расчеты должны быть исключением из принципа.
3.	Канада	Практика наделения регионов исключительными полномочиями в области природопользования	Целевые трансферты для финансирования утвержденных программ Канады выделяются бюджетам провинций (территорий) с целью расходования полученных средств на здравоохранение и среднее образование или иные социальные проекты.
4.	Австрийская республика	Практика формирования институциональных структур и применения согласительных процедур между федеральным и региональным уровнем власти, основанные на заключении договоров (соглашений) между указанными уровнями власти	Целевые межбюджетные трансферты во многом направлены на сокращение горизонтального и вертикального дисбаланса между правительствами различного уровня и улучшение национальной налоговой системы.
5.	Федеративная республика Бразилия	Практика применения местных налогов Бразилии, таких как компенсации	Межбюджетные трансферты направлены на сокращение гори-

		онные роялти за разработку месторождений нефти и газа, развитие гидроэнергетики и других ресурсов полезных ископаемых на территории или в прибрежных водах соответствующей территории	зонтального и вертикального дисбаланса между правительствами различного уровня и улучшение национальной налоговой системы.
6.	Республика Индия	Практика прямого (минуя региональный уровень) предоставления трансфертов от центра муниципальным образованиям	Межправительственные трансферты, являясь своеобразным и важным инструментом политики, могут выполнять ряд функций. Экономическое обоснование этих трансфертов опирается на три потенциальные роли, которые они могут сыграть, а именно: <ul style="list-style-type: none"> – компенсация фискального дисбаланса или закрытие фискальных пробелов; – установление горизонтального равенства по всей федерации, и компенсация межведомственных затрат и побочных эффектов выгоды или по уважительным причинам.

Была проведена сравнительная характеристика межбюджетных отношений в бюджетных системах и взаимодействия бюджетов различных уровней в области форм и условий предоставления межбюджетных трансфертов целевого характера в числовом выражении, что позволило выявить положительный опыт исследуемых стран (Приложение А).

Обобщённый опыт исследуемых стран в области форм и условий предоставления межбюджетных трансфертов целевого характера позволил сделать несколько важных выводов.

Опыт США показал практику реализации двух основных форм предоставления межбюджетных трансфертов целевого характера - выравнивающего типа на расходные программы правительства (категориальные гранты) и средства в поддержку определенной отрасли (условные блочные гранты). Единой методики распределения трансфертов по первой форме в настоящее время нет, и распределение осуществляется по усмотрению федеральных органов власти. В то же время на практике при предоставлении трансфертов учитываются факторы потребности в финансировании, например, численность населения и средний доход на душу населения.

Вторая форма трансфертов получает все большее распространение. Для нее характерны большая формализация и большая свободы получателей в выборе направлений расходования средств, чем для первой формы.

В США несмотря на то, что никогда не декларировались необходимость выравнивания социально-экономического развития штатов и достижение равных среднедушевых расходов по стране в целом, тем не менее, из федерального бюджета оказывается значительная помощь штатам в виде целевых трансфертов. При распределении целевой финансовой помощи используются формализованные методики.

Одной из форм межбюджетных трансфертов в ФРГ являются целевые прямые федеральные гранты некоторым территориям. Бремя расходов делится в соответствии с управленческой компетенцией – кто принимает решения, тот и финансирует их реализацию.

На практике помощь центра существенна при строительстве социального жилья, благоустройстве городов, совершенствовании общественного транспорта.

Дотации осуществляются как общие («ключевые») дотации, как дотации для особых целей («инвестиционные дотации») либо как дотации на особые нужды, выделяемые в основном землям с тяжелым экономическим положением.

Опыт Федеративной Республики Германия указал на возможности перераспределения прямых налогов в целях бюджетного выравнивания. Основой для такого выравнивания могут стать трансферты в виде фиксированного процента отчислений от налога на добычу полезных ископаемых.

Целевые трансферты для финансирования утвержденных программ Канады выделялись бюджетам провинций (территорий) с целью расходования полученных средств на здравоохранение и среднее образование. Финансовые ресурсы передавались бюджетам провинций в виде прямых перечислений из федерального бюджета, а также путем передачи в доходы региональных бюджетов части налоговых поступлений федерального бюджета. Порядок распределения целевых трансфертов, их размер устанавливаются на 5 лет, передача средств осуществляется ежегодно в рамках финансового года. Целевые трансферты реализуются в денежной и налоговой формах. Для получения целевых трансфертов провинция должна исполнять ряд требований федерального законодательства Канады, прежде всего, в части предоставления услуг здравоохранения. Нарушения этих требований может привести к удержанию части средств федеральным правительством Канады. В тоже время федеральное правительство никак не регулирует использование средств. Провинции могут финансировать из этих средств те проекты и программы, которые считают нужными. Практика Канады в части наделения регионов исключительными полномочиями в области природопользования может быть применима для РФ.

Межбюджетное выравнивание в Австрии осуществляется за счет трансфертов, которые носят исключительно целевой характер. Целевые трансферты в Австрии предоставляются главным образом в целях и для поддержки социального обеспечения и здравоохранения, и улучшения состояния дорог. Практика формирования институциональных структур и применения согласительных процедур между федеральным и региональным уровнем власти в Австрийской республике, основанная на заключении договоров (соглашений) между указанными уровнями власти также может быть адаптирована к нашим реалиям.

Опыт Федеративной республики Бразилия показал практику применения местных налогов Бразилии, таких как компенсационные роялти за разработку месторождений нефти и газа, развитие гидроэнергетики и других ресурсов полезных ископаемых на территории или в прибрежных водах соответствующей территории

Республика Индия применяет практику прямого (минуя региональный уровень) предоставления трансфертов от центра муниципальным образованиям.

По решению парламента часть денежных средств Консолидированного фонда Индии может направляться на нужды штатов в виде целевых дотаций. При распределении дотаций применяется дифференцированный подход, и суммы ассигнований штатам могут различаться. Целевые дотации штатам выделяются на реализацию программ социально-экономического развития регионов.

Особую важность при выделении целевых трансфертов во Франции имеет так называемый критерий «уникального ресурса», под которым понимается цель предоставления финансовой помощи (развитие туризма, оказание определенных услуг). Указанный критерий используется при осуществлении всех видов трансфертов регионам и муниципалитетам.

Анализ отдельных актов Англии, Уэльса и Северной Ирландии позволяет прийти к выводу, что предоставление межбюджетных трансфертов носит в ряде случаев довольно ситуативный характер и определяется текущими целями покрытия расходов и достижения целей деятельности органов государственной власти и муниципальных образований в рамках финансового года.

Проведенное исследование в рамках данной главы позволило авторам получить научные результаты в виде аналитического обзора современного зарубежного опыта и лучших практик предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов федерации, оценка целесообразности его применения в Российской Федерации.

3. Анализ российского опыта и оценка эффективности предоставления межбюджетных трансфертов при реализации государственных программ и национальных проектов

Есть два основных пути передачи ресурсов от одного уровня правительства к другому: разделение доходов или система грантов. Разделение доходов может принимать несколько форм: налоговые базы могут быть разделены, или налоги могут быть объединены, а затем разделены. Налоговое администрирование можно рассматривать отдельно от налоговых отчислений, а доходы, собранные на одном уровне правительства, обычно, но не исключительно на уровне центрального правительства, могут быть частично или полностью переданы другим уровням правительства.

Система грантов может включать условные или безусловные переводы. В свою очередь, эти переводы могут быть бессрочными или ограниченными. Более того, некоторые условные гранты могут потребовать согласования элементов со стороны правительств-получателей. В этой главе рассматривается каждый альтернативный подход. Выбор механизма передачи зависит от конкретного набора целей политиков.

В некоторых странах субнациональные органы власти играют все более важную роль в обеспечении инфраструктуры и больших капитальных затрат. Такие инвестиции могут финансироваться за счет капитальных трансфертов и / или чистых авансов от центра, который сам может занимать средства для финансирования таких выплат. В некоторых случаях субнациональным органам власти может быть предоставлен прямой доступ к рынкам капитала. Если такие рынки не являются высокоразвитыми и существуют другие условия, позволяющие поддерживать рыночную дисциплину в отношении таких заимствований, может потребоваться разработка правил, обеспечивающих соответствие объема таких заимствований общим целям национальной макроэкономической политики.

Развитие государства определяется за счет социально-экономических и культурных показателей, которые удалось достигнуть ему за определённое время. Президентом и Правительством Российской Федерации были разработаны национальные проекты, которые способны помочь в достижении и поддержании высокого уровня показателей. Однако для реализации планов необходимо приложить большие ресурсы. Осуществление проектов требует тщательного планирования, учета, управления и контроля со стороны государства. Во-первых, планируемое финансирование должно быть основано на прогнозируемых показателях, обоснованных и рассчитанных на основе реального потенциала регионов. Во-вторых, целевое финансирование текущих мер требует полной картины, нацеленной не на

формальный, а на реальный результат. В процессе осуществления проектов и программ могут возникать отклонения от плановых показателей из-за непредвиденных проблем, тогда уже принимаются текущие решения.

Для успешной реализации программно-целевого финансирования необходимо также исследовать сложившийся положительный российский опыт.

Так по 12 направлениям опубликованы материалы о национальных проектах: «Образование», «Наука», «Экология», «Экспорт», «Здравоохранение», «Демография», «Жилье», «Производительность труда и поддержка занятости», «Культура», «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Автодороги», «Цифровая экономика». Проекты утверждены Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Национальные проекты направлены на обеспечение социально-экономического роста, а также поддержание научно-технического развития Российской Федерации.

В паспорте проектов представлены цели и задачи, а также плановые показатели на предстоящие года, которых необходимо придерживаться для осуществления программы в полной мере. В связи с этим встает проблема угроз и рисков реализации федеральных проектов.

При подведении итогов 2019 года кассовое исполнение на 01.01.2020 составило 99,1% национального проекта «Наука» под руководством Голиковой Т.А. и Котюкова М.М. Хорошие результаты были достигнуты по национальным проектам «Демография» - 95,5%, «Здравоохранение» - 98%, «Образование» - 90,9%, где курирующим вице-премьером также являлась Голикова Т.А.

Кассовое исполнение на 01.01.2020 по национальному проекту «Культура», который курировала Голодец О.Ю., составило 99%. Следующим лидером стал проект «Безопасные и качественные дороги» под руководством Акимова М.А., где было потрачено 97,1% планируемых средств. Однако «Цифровая экономика» и «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», которые также курировал Акимов М.А. были не довыполнены и составили 73,3% и 88%, соответственно.

Хорошие результаты были достигнуты под руководством Мутко В.Л. в национальном проекте «Жилье и городская среда» (93,8%).

Национальные проекты, где курирующим вице-премьером был Силуанов А.Г. по трем направлениям таким, как «Малое и средние предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность

труда и поддержка занятости» показали средние результаты – 93,1%, 89,1% и 87,1% соответственно.

Исполнение национального проекта «Экология» под руководством Гордеева А.В. и Кобылкина Д.Н. составило 66,3%, что явилось самым низким результатом по сравнению с другими проектами (таблица 7).

Таблица 7 - Руководители национальных проектов и их кассовое исполнение

Курирующий вице-министр	Руководитель федерального проекта	Наименование федерального проекта	Выполнение плана по кассовому исполнению
Голикова Т.А.	Котюков М.М.	Наука	99,1%
	Скворцова В.И.	Здравоохранение	98,0%
	Топилин М.А.	Демография	95,5%
	Васильева О.Ю.	Образование	90,9%
Голодец О.Ю.	Мединский В.Р.	Культура	99,0%
Акимов М.А.	Дитрих Е.И.	Безопасные и качественные дороги	97,1%
	Дитрих Е.И.	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	88,0%
	Носков К.Ю.	Цифровая экономика	73,3%
Мутко В.Л.	Якушев В.В.	Жилье и городская среда	93,8%
Силуанов А.Г.	Орешкин М.С.	Малое и средние предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	93,1%
	Мантуров Д.В.	Международная кооперация и экспорт	89,1%
	Орешкин М.С.	Производительность труда и поддержка занятости	87,1%
Гордеев А.В.	Кобылкин Д.Н.	Экология	66,3%

Были проанализированы и сравнены плановые и фактические показатели. Так, например, средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту на 01.01.2018 составил 10,6%, через год по плану он должен был снизиться до 9,5%, и к 01.01.2019 ставка составила 9,56%, что на 0,06 отличается от планового и составляет 99,4% выполнения от плана [25]. Количество предоставленных ипотечных кредитов на начало было 1,1 миллионов рублей, к концу года данный показатель должен был увеличиться и

составить 1,5 миллиона рублей. По данным отчета Правительства Российской Федерации за 2018 год показатель количество предоставленных ипотек составил 1,56 миллионов рублей или 104% (таблица 8).

Таблица 8 - Выполнение федерального проекта «Ипотека» за 2018 год

Показатель	Плановый показатель	Фактический показатель	Выполнение плана
Уровень процентной ставки по ипотечному кредиту, в процентах %	9,5	9,56	99,4%
Количество предоставленных ипотечных кредитов, млн. руб.	1,50	1,56	104%

Таким образом, отклонение плановых и фактических показателей незначительно, федеральные проекты четко придерживаются установленных целевых показателей.

Исходя из данных, представленных на сайте мониторинга достижения национальных целей, наглядно видно промежуточные результаты национальных проектов, которые непосредственно выполняются через ряд федеральных проектов и более мелких целей. Естественный прирост населения с 2015 года имел отрицательные значения, так в 2018 году убыль населения составила 224,6 тысячи человек и должна была становиться меньше. Но в 2019 году фактический показатель составил 285,7 тысячи человек, что на 66,6 тысяч человек больше планового показателя. План был выполнен на 76,7%. Если придерживаться целей национального проекта, то естественный прирост населения Российской Федерации к 2024 году должен стать 1000 человек.

Реальные располагаемые денежные доходы населения в 2018 году составили 0,1% к соответствующему периоду прошлого года, и в 2019 году они должны были составить 0,5% от предыдущего года, но план был перевыполнен на 60% и составил 0,8% к соответствующему периоду прошлого года. Также положительная динамика реального размера назначенных пенсий, % к соответствующему периоду прошлого года.

План по численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума был выполнен на 91,6%. Промежуточный показатель за 2019 год составил 13,1% и имеет отклонение 0,5% от планового (таблица 9). Цель государства – это снижение бедности, целевое значение численности населения с доходами ниже прожиточного минимума к 2024 году должно составить 6,6%, что в два раза меньше промежуточного показателя.

Таблица 9 - Мониторинг достижения национальных целей [26; 27; 28]

Показатель		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Естественный прирост (убыль) населения, тыс. человек	П.п.	-	- 219,1	- 127,4	- 91,3	- 57,5	- 29,9	1
	Ф.п.	- 224,6	- 285,7	-	-	-	-	-
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % к соотв. периоду прошлого года	П.п.	-	0,5	1,5	2,2	2,3	2,3	2,4
	Ф.п.	0,1	0,8	-	-	-	-	-
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения	П.п.	-	12	11,1	10,2	9,3	8	
	Ф.п.	12,6	13,1	-	-	-	-	

Национальная цель по достижению экономического роста также представлена на сайте мониторинга. Рост ВВП в 2019 году составил 1,1%, по сравнению с 2018 годом рост снизился, целевое значение показателя должно стать 3%. Показатель инфляции был выполнен по плану. В целом за год не превышала 3%, это на 1,3% меньше по сравнению с 2018 годом (таблица 10). Такое уменьшение инфляции способствовало укреплению курса рубля и благоприятные условия продовольственных рынков.

Таблица 10 - Экономический рост России

Наименование	Базовое значение (2018)	Отчетный год
Рост ВВП, %	2,3	1,1
Индекс потребительских цен, % к соответствующему месяцу предыдущего года	4,3	3,0

В рейтинге Всемирного Банка Россия в 2018 году оставила за собой 6 место, уступив Германии. Разрыв между 5 и 6 местом сократился ненамного – с 562 миллиардов долларов США в 2017 году до 405 миллиардов долларов США в 2018 году (таблица 11). Также следом за Россией 7 место сохранила Индонезия.

Многие промежуточные результаты ещё не подведены, в том числе и по проекту «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда», в связи с недавним началом работы национальных проектов. Показатель, связанный с количеством работников, прошедших обучение, выросло до 47695 человек и превысило базовый показатель. Показатели количества центров занятости

и субъектов, участвующих в национальном проекте и процент удовлетворённости услугами ЦЗН соискателей и работодателями, достигли плановых значений [25].

Таблица 11 - Списки стран по ВВП (ППС) в миллиардах долларов США

№	Страна	2017, млрд. дол.	2018, млрд. дол.
1	Китай	23267	25362
2	США	19485	20494
3	Индия	9597	10498
4	Япония	5320	5415
5	Германия	4346	4456
6	Россия	3784	4051
7	Индонезия	3250	3495
8	Бразилия	3255	3366

Из имеющихся показателей можно сделать вывод как о положительной, так и отрицательной динамике показателей по разным национальным проектам, что также свидетельствует о неравномерной межбюджетной политике. Многие показатели удалось достигнуть выше плана, что указывает на заниженные прогнозные показатели, также есть и невыполнение планов, что указывает на завышенные показатели. Перевыполнение или невыполнение плана также могли вызвать события, которые были не учтены при расчете показателей. Политические, экологические, природные, экономические и производные риски также были не до конца выявлены на начальных этапах планирования. Именно поэтому необходимо вносить корректировки и учитывать новые возникающие угрозы в расчете показателей.

После подписания Майских Указов в паспорта проектов ещё вносились корректировки и претерпевали изменения. Национальные проекты – это программа для развития России с 2019 год по 2024 год, предполагающая определённые рассчитанные плановые показатели, которых необходимо придерживаться для достижения целей и задач. За 5 лет в стране могут смениться приоритеты и ориентиры, могут возникнуть непредсказуемые и непредвиденные условия, которые могут как тормозить реализации программ, так и, наоборот, способствовать её более быстрому развитию. При расчете плановых показателей необходимо учитывать реальные условия и особенности регионов, зачастую процесс выявления рисков и угроз на такой длительный срок довольно трудоемок.

Национальные проекты представляют собой обширные цели, для достижения которых необходимо их дробление и конкретизация. Именно

промежуточные показатели федеральных проектов позволят выполнить национальные цели и национальные проекты, так как являются более четкими и конкретными для реализации.

Проанализируем основные проблемы целевого финансирования и межбюджетного взаимодействия при реализации федеральных проектов. Были выявлены следующие проблемы:

1. Проблема финансирования федеральных проектов. Для их реализации должны привлекаться не только государственные средства, но и средства инвесторов и компаний. Президент обратился к руководителям компаний с просьбой о новых предложениях по финансовому, технологическому и научному вкладу с учетом опыта гражданского контроля. Однако министерства и ведомства не проводили активной агитации компаний для реализации проектов, только несколько компаний государственных компаний таких, как: ПАО «Сбербанк», ПАО «Газпром», ГК «Росатом» взяли на себя небольшую часть ответственности. Частный бизнес также не отличился инициативой, на просьбу откликнулось не больше 10 крупных компаний такие, как: АО «Р-Фарм», ПАО «Уралхим» и другие [25].

2. Политическое устройство. Связано с проблемой вовлеченности федеральных органов исполнительной власти в реализацию федеральных проектов. Из-за сложности системы распределения бюджетных полномочий возникает проблема неэффективной деятельности со стороны органов исполнительной власти. Сложность административного взаимодействия между ведомствами и бюджетными системами разных уровней приводит к угрозе превышенных транзакционных издержек по формированию отчетности о результатах, что снижает производительность в органах исполнительной власти и соответственно ход реализации проектов идет менее эффективно.

3. Организационные проблемы связаны с системой организации межбюджетных отношений и предоставления необходимой документации, которые не показывают высоких результатов из-за сложности осуществления [31].

Также следует отметить сложную структуру распределения мероприятий для осуществления федеральных проектов, цели которых пересекаются и частично содержатся в различных госпрограммах, что в свою очередь сказывается на эффективности распределения целевых межбюджетных трансфертов. Для осуществления федеральных проектов были выделены средства из государственного бюджета на госпрограммы, пилотные госпрограммы, федеральные проекты, ведомственные и федеральные целевые программы, каждая из которых регламентируется собственными нормативно-правовыми актами, имеющие разные порядки формирования,

реализации и предоставления отчетности. В связи с такой сложной организационной структурой часть мероприятий осуществляется неравномерно, решения принимаются нецелостно, а частично, что приводит к малоэффективным решениям, создаются конфликты в выборе приоритетов, в особенности эффективного использования бюджетных средств. Соответственно, возникает угроза принятия неправильных решений из-за неполного учета информации. Это приводит к разным срокам расчёта показателей и дисбалансу в сроках осуществления национальных программ. Из-за неравномерного характера мероприятий отсутствует полная картина прогресса деятельности по национальным проектам, что приводит к искажению показателей, а также к необоснованным решениям по финансированию проектов на региональном уровне.

4. Неправильный учет реальных возможностей регионов и их особенностей приводит к расчетной ошибке предоставления целевых трансфертов. При неправильном планировании показателей некоторые регионы не прилагают никаких финансовых усилий для выполнения плана, их результат формален, что, несомненно, тормозит реализацию федеральных проектов. А часть регионов просто не может справиться с финансовой нагрузкой, что также отрицательно влияет на осуществление целей государства.

5. Для отслеживания текущих результатов необходимо наладить систему актуальной информации о ходе реализации и финансирования проектов и нацпрограмм. В связи с тем, что современные условия требуют цифровизации всей информации, перед государством возникает проблема оцифровки данных о финансировании проектов и программ. При этом возникает угроза недостаточно прозрачной информации о ходе исполнения бюджетов в части реализации программно-проектной деятельности в открытых источниках, что может привести к снижению показателей или их завышению с целью формального результата. Информация в полном объеме о исполнении расходов бюджета в большинстве своем отсутствует на официальных сайтах ФОИВ и Федерального центра компетенций.

Для мониторинга реализации федеральных проектов Счетной Палатой Российской Федерации был создан сайт, где каждый может онлайн наблюдать за текущими результатами. На информационной панели представлена информация об основных национальных целях таких, как: смена естественной убыли населения на прирост, увеличением продолжительности жизни, увеличения доходов населения и уменьшение бедности в два раза. Данные цели поставлены перед Правительством Российской Федерации до 2024 года и ход их реализации можно отслеживать с помощью данного сервиса. Данные обновляются по мере их поступления.

Для удобства отслеживания государственных доходов и расходов Счетной Палатой Российской Федерации был создан портал-агрегатор «Госрасходы», на котором граждане могут контролировать и узнавать, куда идут налоги, на что государство тратит деньги. Здесь представлены упрощенные отчеты для тех, кто не разбирается в бухгалтерском учете. Благодаря данному сайту, угроза непрозрачности информации уменьшается в связи с просвещённостью граждан о планировании государственного бюджета, субсидий, закупок и нацпроектов.

б. В связи с последними событиями следует отметить, угрозу, связанную с распространением вирусов и всемирной пандемии. Из-за коронавируса мировая экономика переживает кризисные явления. Страдает международная торговля из-за закрытия связей между странами, а также городами. Также мировое разделение труда перестает быть эффективным. Страны тратят огромные средства для поддержания населения, здравоохранения, среднего и малого бизнеса, которые не были запланированы в расходах бюджета. Многие предприятия закрыты или остановлены, рабочие лишились заработной платы и дохода, а некоторые были уволены в связи с высокими издержками производства. Перед государствами встают приоритетными задачами уменьшение числа заболевших, поддержка граждан и смягчение кризиса.

Наряду с указанными проблемами, авторы отмечают ряд системных ошибок программно-целевого бюджетирования в российской практике, которые во многом связаны с формальным внедрением подходов к межбюджетному взаимодействию и предоставлению целевых трансфертов бюджетам бюджетной системы. Среди данных ошибок можно отметить следующие:

- как видно из проведенного выше анализа, на уровне бюджетов субфедеральных бюджетов не в полной мере произошла смена функциональной на программную классификацию расходной части бюджетов, это заключается в том, что на федеральном уровне бюджетные расходы на межбюджетные целевые трансферты закладываются на реализацию мероприятий программы или проекта, а на субфедеральном уровне данные расходы определяются как расходы на функцию, определенную федеральными органами власти;

- отсутствует ведомственное разграничение ответственности за эффективное исполнение программ и проектов, что сказывается на межбюджетном взаимодействии на этапах планирования и согласования бюджетов субъектов;

- не выработано единого подхода к порядку формирования плана мероприятий по исполнению государственных программ на уровне субъектов, включая вопросы формирования приоритетных целей, задач и целевых показателей;
- несоответствие целей мероприятий на уровне регионов требованиям конкретности – нечеткие формулировки большинства из них допускают произвольное толкование и не позволяют обеспечить возможность проверки достижения целей;
- несоответствие многих задач требованиям необходимости и достаточности для достижения целей; характерность ситуаций, когда достижение цели госпрограммы не обеспечивается ни одной из задач, или задача не направлена на достижение ни одной из целей;
- недостаточность количества целевых показателей для оценки достижения целей или решения задач по отдельным госпрограммам;
- несоответствие планируемой динамики целевых показателей установленным целям и задачам отдельных госпрограмм;
- отсутствие анализа взаимосвязей отдельных госпрограмм с другими госпрограммами, что создает риски недостижения целевых показателей в случае невыполнения целевых показателей по другим госпрограммам;
- отсутствие достаточных обоснований достижения целевых показателей (индикаторов) в зависимости от изменения объемов финансирования – в ряде госпрограмм целевые показатели снижаются (остаются неизменными) при увеличении объема бюджетных ассигнований или увеличиваются (остаются неизменными) при уменьшении объема бюджетных ассигнований;
- отсутствие оценки непосредственного влияния выделения дополнительных ресурсов на значения показателей (индикаторов) в разрезе подпрограмм;
- неудовлетворительное проведение процедур идентификации рисков реализации госпрограмм или полное отсутствие анализа рисков и ряд других недостатков.

Возможен пересмотр национальных проектов и их корректировка – необходимость, которую давно обсуждают, имеет два вектора: как в сторону сокращения бюджетов и задач, так и в сторону увеличения расходов на майские указы.

В рамках данного исследования необходимо проанализировать и оценить результативность расходов федерального бюджета на реализацию

национальных программ и федеральных проектов. Однако в силу ограниченности объема данного исследования, рассмотрим по типовому принципу один проект. В силу сложившейся ситуации авторами было принято решение рассмотреть отдельный федеральный проект, входящий в состав Национальной программы «Производительность труда и поддержка занятости», который основан на проблеме обеспеченности трудом россиян, что весьма актуально в условиях снижения трудовой активности из-за коронавируса. Угроза медленной реализации проекта тесно связана с сырьевым характером экономики, которая завязана на международный спрос нефти и курс доллара. Также стоит отметить, что многие вопросы по обеспечению граждан рабочими местами не решались десятилетиями. Спрос бизнес-сообщества крайне низок, что вызывает малое количество видов работы, а после выхода из условий самоизоляции можно прогнозировать его снижение. Большое число подзадач требует не имитацию бурной деятельности, а нового подхода, попыток «мозгового штурма», которые позволят создать максимальное количество возможных вариантов и направлений действий для того, чтобы работать с наиболее подходящим, отбросив лишнее.

Отметим, что паспорт нацпроекта «Производительность труда и поддержка занятости» имеет дополнительные разделы, что говорит о существенной поисковой работе. Должно обеспокоить в плане наличие «механизмов реализации» - есть риск того, что государство начнет директивно регулировать рынок вместо того, чтобы выполнять роль социального амортизатора неподконтрольных ему экономических шоков.

В связи с большим количеством рисков и угроз, возникающих в процессе реализации национальных проектов, более подробно был проанализирован и оценен экспертным путем федеральный проект «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» на наличие рисков и угроз результативности его реализации. Проект начинается с 1 октября 2018 г. и должен быть реализован к 31 декабря 2024 г. Куратором проекта выступает Силуанов А.Г., а руководителем – Вовченко А.В. Федеральный проект связан с государственной программой Российской Федерации «Содействие занятости населения». Основными целями проекта являются увеличение:

- количества центров занятости населения в субъектах Российской Федерации, в которых реализуются или реализованы пилотные проекты;
- численности работников, прошедших опережающее профессиональное обучение и получивших дополнительное профессиональное образование в целях повышения производительности труда по субъектам Российской Федерации;

- количества субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта;

- доли работодателей – получателей услуг по подбору работников центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами;

- доли соискателей – получателей услуг по подбору вакансий центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами.

Для подведения промежуточных результатов к каждому из показателей и прогнозированию финансирования разрабатывается способ их расчета. Так для вычисления количества центров занятости населения и численности работников, прошедших переобучение, была утверждена методика Приказом Минтруда России от 3.07.2019 № 475. Способ расчета других показателей ещё не установлен.

Кассовое исполнение федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» за 2019 составило 85,6% (таблица 12).

Таблица 12 - Кассовое исполнение национально проекта «Производительность труда и поддержка занятости» за 2019 год

Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»			
Наименование федерального проекта	Плано­вый показатель объема бюджетных ассигнований, млн. руб.	Фактический показатель израсходованных бюджетных ассигнований, млн. руб.	Выполнение плана, %
Федеральный проект «Системные меры по повышению производительности труда»	1 053,0	807,0	76,6
Федеральный проект «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях»	3 921,8	3 559,8	90,8
Федеральный проект «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда»	2 165,2	1 852,5	85,6

Если сравнивать с другими проектами, входящие в состав нацпроекта «Производительность труда и поддержка занятости», то проект «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» показывает средние результаты.

Из кассового исполнения федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста про-

изводительности труда» за 2019 год видно, что больший процент выполнения плана занимают расход, связанные с обеспечением функций государственных органов (99,5%). С небольшим отставанием далее идет повышение эффективности службы занятости (97,9%). Наименьший процент выполнения плана приходится на переобучение и повышение квалификации работников (80,3%), в следующем году стоит усилить контроль за данным показателем (таблица 13).

Таблица 13 - Кассовое исполнение федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» за 2019 год

Федеральный проект «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда»			
Показатель	Плановый показатель объема бюджетных ассигнований, млн. руб.	Фактический показатель израсходованных бюджетных ассигнований, млн. руб.	Выполнение плана, %
Повышение эффективности службы занятости	600,0	587,3	97,9
Переобучение, повышение квалификации работников предприятий в целях поддержки занятости и повышения эффективности рынка труда	1 525,2	1 225,4	80,3
Расходы на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов	40,0	39,8	99,5

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 29 сентября 2018 г. сообщает об основных направлениях, по которым ведутся работы в рамках данного федерального проекта:

1. Формирование системы подготовки кадров, то есть сотрудники проходят обучение и повышение квалификации для того, чтобы внедрять современные технологии на предприятия для повышения производительности труда.

2. Поддержание текущего уровня занятости населения, то есть переобучение сотрудников предприятий, реализующих программы повышения производительности труда, для внутреннего или внешнего перевода на другие рабочие места.

3. Модернизация системы служб занятости населения, то есть происходит разработка новой модели центров занятости населения на базе внедрения организационных и технологических инноваций с использованием

цифровых и платформенных решений для эффективного анализа и прогнозирования данных об актуальных вакансиях и повышения удовлетворенности соискателей и работодателей услугами служб занятости населения [30].

Для ускорения темпов роста ВВП выше среднемировых вклад проекта составил 12 %, но по мнению аудиторов, этого недостаточно. Правительством было утверждено рост производительности труда как основным фактором ускорения экономического роста до 2024 года.

Счетная палата Российской Федерации полагает, если удастся достичь целевого показателя производительности труда в 5% (по оценке в 2018 году - 1,4%), то и этого может быть недостаточно, чтобы Россия вошла в топ-5 крупнейших экономик мира.

Критику проекта вызвало:

- отсутствие в национальном проекте показателя количества изготовленной продукции за единицу времени;

- включение в расчеты показателей не только средних и крупных предприятий, на которые он ориентирован, но и малых предприятий;

- завышение цели по привлечению к проекту 10 тысяч предприятий к 2024 году, где доля компаний слишком высокая (40,8%), который обязаны самостоятельно достигать показателей, это может привести к рискам формальных результатов и недостоверности эффективности подобных мер;

- достаточно низкое кассовое исполнение – около 80% [31].

Трудность оценки выполнения целевых показателей не представляется возможным в связи с тем, что основной показатель – прирост производительности труда будет опубликован только в ноябре 2021 года.

Индекс производительности труда 2019 года планируется к опубликованию в этом году (через год и три месяца после отчетного периода). Такие большие промежутки времени для подсчета данных не могут позволить своевременно выявить проблему и оперативно принять решение, что приводит к замедлению роста или вовсе его падению.

Динамика прошлых лет отображена на графике, где видно увеличение индекса производительности труда с 2015 по 2018 года (рисунок 3). В среднем за год индекс рос на 1,5%.

Но несмотря на трудность оценки реализации федеральных проектов в связи с их непродолжительным сроком осуществления, статистика прошлых лет показывает основные тенденции рынка труда.

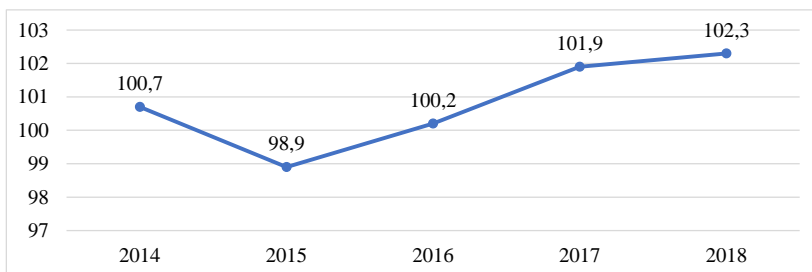


Рисунок 3 - Индексы производительности труда в экономике Российской Федерации

По выборочному исследованию рабочей силы Росстата динамика численности рабочей силы в возрасте 15 лет и старше положительна, наблюдается медленный рост занятых и уменьшение безработных граждан (рисунок 4). Угроза состоит в убыли населения, в составе рабочей силы с каждым годом увеличивается процент подростков и людей старшего возраста (пенсионеров). Увеличивается «утечка мозгов», молодые специалисты покидают Россию в связи с более высокой оплатой и лучшими условиями труда в других странах. Риск уменьшения рабочей силы велик.

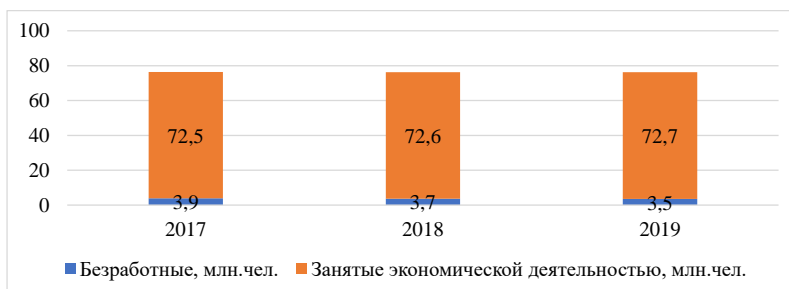


Рисунок 4 - Численность рабочей силы Российской Федерации

В связи с целями федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» должно быть увеличено не только количество, но и качество центров занятости населения. Более модернизированные центры занятости населения позволяют достигать результатов эффективнее и быстрее. Количество безработных, стоящих на учете в государственных учреждениях службы занятости населения, с каждым годом уменьшалось в сред-

нем на 11%, но в 2019 году на число безработных выросло на 0,5 %. Численность незанятых граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, в расчете на 100 вакансий, также уменьшалось с каждым годом. С 2016 по 2017 гг. довольно резкое сокращение, которое сменяется более медленным и плавным падением с 2017 по 2018 гг. К 2019 году коэффициент напряженности практически остался неизменным (таблица 14).

Таблица 14 - Эффективность работы службы занятости населения

Показатель	2016	2017	2018	2019
Количество безработных, стоящих на учете в государственных учреждениях службы занятости населения, тыс. чел.	848	732	661	664
Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости, в расчете на 100 вакансий, заявленных работодателями в органы службы занятости)	80	60	51	50

Однако, в сложившихся условиях прогнозируется резкий рост безработицы, который обусловлен сложной эпидемиологической ситуацией. Ряд предприятий не системообразующих отраслей в условиях самоизоляции вынуждены были закрыться по распоряжению правительства и указу Президента, что в условиях сезонности или непрерывности производства не позволит им восстановиться после отмены ограничительных мер.

Также, несмотря на введение «моратория» на банкротство, рост банкротств в бизнес-среде очевиден.

По данным Минэкономразвития [32], основной объем приостановления деятельности приходится на продовольственную торговлю и сферу услуг. Больше всего пострадали магазины одежды: в этой категории приостановили работу 85% таких торговых точек. Также закрылись 78% цветочных лавок, 75% магазинов электроники.

Перестали работать 71% фитнес-центров и 65% гостиниц.

Остановили работу около 65% столовых и 42% кафе и ресторанов. Часть заведений общепита продолжили работать, доставляя блюда на дом.

По федеральным округам наибольшая доля закрытий также в Центральном округе (46% торговых точек). В Северо-Западном перестали работать 43% магазинов, Уральском – 39%, Приволжском – 36%, Южном – 34%, Сибирском и Дальневосточном – 27%.

Исходя из указанных данных, можно сделать вывод о том, что часть данных коммерческих структур не вернется к своей деятельности, а по данным Росстата в отрасли торговли и услуг занято от 15 до 17% населения в возрасте 15-72 лет, а это порядка 10-11 млн. человек.

Дать более точную оценку уровню безработицы на данный момент также не представляется возможным в силу того, что последнее исследование Росстат по данной проблеме проводилось в марте 2020 г. до введения жестких ограничительных мер. Так, данное исследование показало, что численность рабочей силы в возрасте 15 лет и старше в марте 2020 г. составила 74,9 млн. человек, из них 71,4 млн. человек классифицировались как занятые экономической деятельностью и 3,5 млн. человек – как безработные, соответствующие критериям МОТ (т.е. не имели работы или доходного занятия, искали работу и были готовы приступить к ней в обследуемую неделю). Уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы) в марте 2020 г. составил 4,7% [33].

Вместе с качественным анализом реализации проектно-премного развития, приведем количественный анализ эффективности и результативности расходов федерального бюджета на цели федерального проекта. Так нами были выбраны 16 регионов, осуществляющих мероприятия федерального проекта «Поддержки занятости», данные о результатах которых были подвергнуты корреляционно-регрессионному анализу, который показал зависимость производительности труда от числа занятых граждан в Российской Федерации (таблица 15).

Таблица 15 - Взаимосвязь числа занятых и индекса производительности труда

№	Регион РФ	Число занятых, тыс. чел.	Индекс производительности
1	Республика Мордовия	416,3	103,2
2	Калужская область	516,1	107,4
3	Рязанская область	517,1	99,3
4	Чувашская Республика	594,0	104,8
5	Тульская область	760,2	103,4
6	Белгородская область	791,1	103,0
7	Саратовская область	1142,2	105,6
8	Пермский край	1202,7	106,3
9	Ставропольский край	1281,6	101,9
10	Самарская область	1646,2	103,1
11	Нижегородская область	1695,9	101,1
12	Тюменская область	1871,5	102,0
13	Республика Башкортостан	1881,3	103,0
14	Республика Татарстан	1968,2	101,2
15	Свердловская область	2056,0	103,1
16	Краснодарский край	2619,0	100,6

Для расчета линейного уравнения регрессии воспользуемся методом наименьших квадратов:

$$y = a_0 + a_1 \cdot x$$

$$\begin{cases} a_0 n + a_1 \sum x = \sum y \\ a_0 \sum x + a_1 \sum x^2 = \sum xy \end{cases} \quad (1)$$

Все расчёты приведены в таблице 16.

Таблица 16 - расчеты линейного уравнения регрессии методом наименьших квадратов

№	x	y	xy	x ²	\bar{y}_x	$(y - \bar{y}_x)^2$	$(x - \bar{x})^2$	$(y - \bar{y})^2$
1	416,3	103,2	42967,1136	173345,7	104,1839	1,0	798546,54	0,0
2	516,1	107,4	55430,5362	266372,6	104,0587	11,2	630196,73	18,8
3	517,1	99,3	51351,9027	267432,7	104,0574	22,6	628568,80	14,2
4	594,0	104,8	62253,82	352865,7	103,9609	0,7	512566,24	3,0
5	760,2	103,4	78607,265	577942,1	103,7523	0,1	302211,11	0,1
6	791,1	103,0	81478,15	625760,1	103,7137	0,5	269269,99	0,0
7	1142,2	105,6	120614,314	1304577,4	103,273	5,4	28150,57	6,4
8	1202,7	106,3	127848,073	1446511,3	103,1971	9,6	11503,06	10,5
9	1281,6	101,9	130596,569	1642537,0	103,0981	1,4	803,57	1,4
10	1646,2	103,1	169724,148	2710004,1	102,6406	0,2	113061,83	0,0
11	1695,9	101,1	171456,905	2876124,3	102,5782	2,2	148958,71	3,9
12	1871,5	102,0	190888,308	3502340,1	102,3579	0,1	315272,92	1,1
13	1881,3	103,0	193773,694	3539282,2	102,3455	0,4	326424,47	0,0
14	1968,2	101,2	199180,423	3873756,1	102,2365	1,1	433258,42	3,5
15	2056,0	103,1	211968,754	4226942,7	102,1264	0,9	556502,11	0,0
16	2619,0	100,6	263469,086	6859040,5	101,4199	0,7	1713519,45	6,1
	20959,4	1649,0	2151609,1	34244834,7	1649,0	58,2	6788814,5	68,9

$$\begin{cases} 16a_0 + 20959,4 \cdot a_1 = 1649 \\ 20959,4 \cdot a_0 + 34244834,7 \cdot a_1 = 2151609,1 \end{cases} \quad (2)$$

Отсюда, математическая функция для построения уравнения регрессии:

$$y = 104,706331 - 0,00125487x \quad (3)$$

На основании расчётов построен график (рисунок 5).

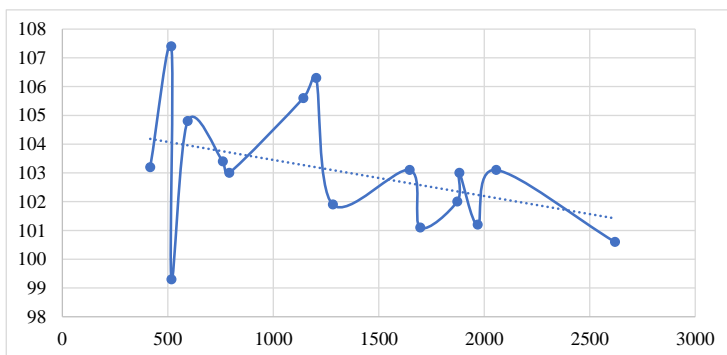


Рисунок 5 - Эмпирическая линия регрессии числа занятых и индекса производительности труда

Для того, чтобы найти парный коэффициент корреляции найдем средние значения x , y , их произведения, дисперсию x и y :

$$\bar{x} = \frac{\sum x}{n} = \frac{20959,4}{16} = 1310. \quad (4)$$

$$\bar{y} = \frac{\sum y}{n} = \frac{1649}{16} = 103,1.$$

$$\overline{xy} = \frac{\sum xy}{n} = \frac{2151609,1}{16} = 134475,6.$$

$$\sigma_x = \sqrt{\frac{(x - \bar{x})^2}{n}} = \sqrt{\frac{6788814,5}{16}} = 651,3838.$$

$$\sigma_y = \sqrt{\frac{(y - \bar{y})^2}{n}} = \sqrt{\frac{68,9}{16}} = 2,075414.$$

$$r_{xy} = \frac{\overline{xy} - \bar{x}\bar{y}}{\sigma_x \cdot \sigma_y} = \frac{134475,6 - (1310 \cdot 103,1)}{651,3838 \cdot 2,075414} = -0,39 \quad (5)$$

Связь обратная ($r_{xy} < 0$), средняя ($0,3 \leq r_{xy} \leq 0,7$). Это значит, что индекс производительности труда имеет обратную зависимость от количества занятости. Важно понимать, что для повышения производительности труда необходим интенсивный подход, то есть повышение квалификации рабочих, внедрение новых технологий на предприятия. Данные задачи ставят перед собой национальные проекты, в частности «Производительность труда и поддержка занятости» и «Цифровая экономика». Модернизация центров занятости будет способствовать повышению качества востребованных сотрудников, а соответственно, и производительности труда, а значит необходимо пересмотреть планируемое финансирование мероприятий

и планы межбюджетных трансфертов в целях достижения более эффективного расходования средств федерального бюджета.

Риск невыполнения федерального проекта заключается в формальных результатах, направленных на увеличение количества, а не качества работников. Для достижения целей необходимо использовать интенсивные методы для привлечения новых предприятий и их сотрудников. Вовлеченность субъектов Российской Федерации в федеральный проект позволит создать единую систему требований для служб занятости, которая будет более эффективно осуществлять поиск новых вакансий, переобучение и повышение квалификации работников, что позволит повысить производительность труда, а стимулировать данное направление может перераспределение целевых трансфертов в сторону соответствующих мер развития.

По итогам 2019 года можно сделать выводы о промежуточных результатах, достигнутых за год реализации федерального проекта. Количество центров занятости населения в субъектах Российской Федерации, в которых реализуются или реализованы пилотные проекты в 2019 году увеличилось, план перевыполнен на 25%. Численность работников предприятий, прошедших переобучение или повышение квалификации, также резко увеличилось в 2019 году по сравнению с 2018 годом. Фактический показатель отклоняется от планового на 29252 человек (258,6%). Данный показатель близок к плановому показателю 2021 года (таблица 17). Такая разница свидетельствует о неточном расчете показателя, где не были учтены реальные возможности регионов Российской Федерации. Вовлеченность предприятий и центров занятости в процесс повышения качества рынка труда достаточно высок.

Количество субъектов Российской Федерации строго придерживается плана. По сравнению с 2018 годом количество участников федерального проекта возросло в 5 раз. Доля соискателей - получателей услуг по подбору вакансий центров занятости населения и доля работодателей – получателей услуг по подбору работников центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами, остались неизменны с 2018 года и строго следуют плану федерального проекта. Если рассматривать в целом достигнутые промежуточные показатели, то планы достигнуты, а некоторые перевыполнены с огромной разницей.

Таким образом, несмотря на неполное кассовое исполнение, федеральному проекту удалось достичь промежуточных плановых показателей. Благодаря взаимодействию служб занятости и предприятий, переобучение и повышение квалификации работников выполняется очень успешно, план

перевыполнен на 158%, что говорит о заниженном показателе. В дальнейшем следует пересмотреть плановые показатели и более точно оценить реальные условия регионов, а также угрозы и риски, возникающие во время реализации целей федерального проекта.

Таблица 17 - Мониторинг достижения целей федерального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» за 2019 год

Показатель		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Количество центров занятости населения в субъектах РФ, в которых реализуются или реализованы пилотные проекты, ед.	П.п.	-	16	26	36	46	56	66
	Ф.п	0	20	-	-	-	-	-
Численность работников предприятий, прошедших переобучение, повысивших квалификацию в целях повышения производительности труда, чел.	П.п.	-	18443	34043	50643	67243	83843	100443
	Ф.п	3500	47695	-	-	-	-	-
Количество субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта, ед.	П.п.	-	31	43	57	71	85	85
	Ф.п	6	31	-	-	-	-	-
Доля соискателей - получателей услуг по подбору вакансий центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами, %	П.п.	-	60	65	75	80	85	90
	Ф.п	60	60	-	-	-	-	-
Доля работодателей – получателей услуг по подбору работников центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами, %	П.п.	-	60	65	75	80	85	90
	Ф.п	60	60	-	-	-	-	-

Вместе с тем существует угрозы неисполнения, или не эффективного исполнения планов по целевым трансфертам, полученным из средств федерального бюджета региональными бюджетами в целях реализации мероприятий по государственным или федеральным проектам. А именно, при подаче заявки на выделение целевого трансферта, региональные органы власти формирующие показатели результативности могут не учитывать условия реализации государственной программы или федерального проекта, а прописывать сугубо формальные показатели.

Риск формальных результатов на уровне субъекта, также влечет за собой невыполнения федерального проекта в целом, так как его целью является не достижение количества, а создание нового, качественного рынка труда и модернизация его институтов в том числе и на региональном уровне. Риск утечки кадров приводит к стремительному уменьшению хороших специалистов, а значит и качеству рабочей силы. Увеличение количества занятых граждан не позволит повисить производительность труда.

Целями проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» является повышение производительности труда и улучшение услуг центров занятости 5 показателей, установленных планом, нацелены на количественное и качественное изменение. Количественными показателями являются количество рабочих, прошедших переобучение, количество центров занятости и количество регионов, участвующих в проекте. Однако увеличивая количество, достичь высокую производительность труда будет невозможно достичь. Необходимы показатели, показывающие успешность прохождения обучения, показатель повышения квалификации рабочих, показатель эффективность работы центров занятости: сколько вакансий, сколько людей нашли работу через центр занятости.

Качественными показателями в проекте являются доли удовлетворенных полученными услугами соискателей и работодателей, которые должны показывать работу центров занятости. Данные показатели направлены на получение мнения со стороны непосредственно населения, нуждающихся в работе, и работодателей. Однако они могут быть формальными и не показывать действительных условий по реализации федерального проекта. Также выборочный опрос населения не дает полной картины об эффективности работы центров занятости.

Для достижения целей проекта необходимо введение показателя производительности труда, который непосредственно покажет успешный ход выполнения проекта в случае его постепенного роста. Производительность труда покажет качество обучения сотрудников и центров занятости.

Система мониторинга должна быть доработана: отражение всех показателей, имеющиеся в паспорте проекта; указание ссылок на отдельные сайты по проектам; обновление данных в режиме реального времени с помощью автоматического подсчета данных и добавления их в базы. Все это складывается в том числе из проблем неэффективного освоения средств, получаемых с целевыми трансфертами.

Проанализируем основные проблемы эффективного расходования бюджетных средств, в том числе средств, полученных путем межбюджетных целевых трансфертов (таблица 18).

Таблица 18 - Систематизация проблем и угроз для эффективного расходования бюджетных средств на примере Федерального проекта «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда», в том числе и на уровне расходования средств целевых межбюджетных трансфертов

Проблема	Описание	К чему приводит их недооценка	Как их воздействие свести к минимуму, что сделать?
Проблема неактуальных целевых показателей	Не включение малых предприятий в статистические расчеты. Большой промежуток времени для публикации производительности труда	Недоверенность данных и их номинальная оценка ситуации; неактуальные данные производительности труда не позволят оперативно выявить проблему	Поддержка государства малых предприятий, их поощрение за хорошие результаты, возможно конкурс на грант среди малых предприятий, разработка методики расчёта показателя производительности труда с актуальными данными, разработка условий по представлению межбюджетных трансфертов на развитие МСП
Проблема формирования результатов	Недоверенность показателей, «подгон» показателей под базовые значения	Выполнение проекта «на бумагах», и полный провал в реальной жизни, снижение или стагнация производительности труда	Выборочная проверка числа рабочих, прошедших обучение, на их компетентность. Постоянный контроль новых центров занятости, проверка их результатов деятельности. Прозрачность информации при опросе соискателей и работодателей, создание единой платформы опроса, где нет возможности корректировки данных. Транспарентность данных о ходе исполнения расходной части бюджетов на различных уровнях в части реализации мероприятий федерального проекта.
Угрозы			
Угроза установления неправых показателей	Конечные показатели, показывающие ход реализации проекта, не дают полной картины в связи с их экстенсивной направленностью	Невыполнение основной цели федерального проекта – повышение производительности в связи с тем, что необходимо интенсивные изменения	Введение дополнительных показателей, показывающих качество и эффективность центров занятости, а также их подготовки и переобучения кадров. Введение, проработка методики расчёта показателя количества изготовленной продукции за единицу времени на единицу финансирования в целях определения эффективности расходования бюджетных средств
Угроза утечки высококвалифицированных кадров	Рост числа «перетекания» умов за границу из-за лучших условий	Снижение числа высококвалифицированных специалистов, и как следствие снижение производительности труда и эффективности производства	Перераспределение средств предоставляемых в рамках целевых трансфертов в сторону мероприятий направленных на улучшение условий и охраны труда, помощь со стороны государства для малых и средних предприятий, переобучение и повышение квалификации специалистов при условии их отработки на отечественных предприятиях

Исследование данной проблематики натолкнуло авторов на вывод о необходимости разработать классификацию проблем реализации бюджетной политики, межбюджетного взаимодействия и методов их оценки, которая позволит более точно и количественно оценить влияние той или иной проблемы в разрезе эффективного расходования бюджетных средств, предоставляемых в виде целевых трансфертов на реализацию федерального проекта или федеральных проектов в целом. Также каждый год нужно производить пересмотр проекта и его плановых показателей с учетом выявленных проблем, а также направлений реализации, в которых он будет более эффективен.

Сложная структура распределения результатов реализации федеральных проектов или государственных программ, позволяет при заключении соглашений на предоставление межбюджетных трансфертов стирая границы ответственности за направления и проекты, формально прописывать показатели результативности, в том числе даже на этапе формирования заявки на целевой трансферт. Из-за отсутствия таких границ нет конкретной меры наказания для конкретного реализатора и, соответственно, нет вины и стимула в достижении более качественных результатов. Для четкого регулирования должны быть назначены конкретные лица, отвечающие за конкретную цель и подзадачу проекта на всех уровнях исполнения расходов на реализацию проектов. Необходимо закрепить в типовых положениях на выделение целевых трансфертов в рамках реализации мероприятий федпроектов или госпрограмм, что не исполнение федерального проекта повлечет за собой снижение объемов целевых трансфертов по проекту на размер не достигнутых результатов в прошлом отчетном году. Утвержденные типовые соглашения позволят сделать систему регулирования федерального проекта прозрачнее в части оценки деятельности органов власти субъектов РФ. Также необходимо утвердить нормативные документы, регламентирующие деятельность по осуществлению внутреннего контроля. Данные документы должны определять порядок (правила, процедуры) планирования и осуществления внутреннего контроля, формирования отчетности о его результатах и их реализации.

В целом рекомендации авторов представлены в таблице 19, которые отображают направления по совершенствованию программно-проектного финансового менеджмента в части учета проблем достижения показателей результативности расходов федерального бюджета Российской Федерации, в том числе в части предоставления целевых трансфертов для реализации госпрограмм и федпроектов. Рекомендации основаны на выявленных в ходе реализации мониторинга федеральных проектов на примере

Федерального проекта «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда».

Таблица 19 - Рекомендации по совершенствованию учета проблем достижения показателей результативности расходов федерального бюджета Российской Федерации, в том числе в части предоставления целевых трансфертов

Общие подходы ко всем федеральным проектам	Конкретно по Федеральному проекту «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда»
1. Отслеживание промежуточных результатов, подведение итогов, расчет и пересмотр базовых значений федеральных проектов в зависимости от условий и возможностей регионов, а также от вновь появившихся проблем реализации	1. Доработка методики расчета показателей финансирования услуг, предоставляемых центрами занятости соискателей и работодателей, а также создание прозрачной платформы или сайта для оценки эффективности исполнения расходов на реализацию проекта
2. Оценка результатов не только количественно, но и качественно с помощью различных выборочных проверок, сравнение базовых условий с настоящими, оценка изменений реальными показателями	2. Многократный расчёт индекса производительности труда для получения полной картины о качестве и эффективности реализации проекта. Работа не только с крупными и средними предприятиями, но и с малыми. Создание мотивационной системы вовлеченности малых предприятий и их направленности на достижение эффективного результата за счет перераспределения средств внебюджетных трансфертов на эти цели
3. Совершенствование системы мониторинга национальных целей, указание не только основных показателей, но и смежных с ними, представление целей и задач на сайте каждого федерального проекта, указание ссылок на сайты с актуальной информации министерств	3. Выделение основного финансового обеспечения на сайте Мониторинга достижения национальных целей, показывающего степень реализации федеральных проектов, связанных с занятостью и производительностью труда
4. Введение четкой и продуманной системы ответственных лиц за каждый пункт реализации проекта и исполнения расходов, их поощрение за выполнение плана, или санкции в противном случае, разработка и утверждение нормативных документов, регулирующих внутренний контроль и формирование единой отчетности	4. Назначение ответственных лиц за определённые промежуточные показатели и исполнение расходов на реализацию проекта, создание понятной и прозрачной системы обмена данными между предприятиями, центрами занятости и органами государственной власти

По состоянию на 2018 г. отмечались следующие причины не достижения результативности [34]:

1. Не проведены или несвоевременно проведены конкурсные процедуры, не состоялись аукционы, а также позднее оформление договоров и (или) документации.

2. Неисполнение (неполное исполнение) подрядными организациями контрактных обязательств, банкротство предприятий, а также нарушение графика работ.

3. Обстоятельства непреодолимой силы, в том числе неблагоприятные погодные условия, сезонность проводимых работ, снижение общей численности рождений в субъектах Российской Федерации, снизившие эффективность использования субсидий.

4. Изменение макроэкономической ситуации, в том числе удорожание стоимости материалов, высокая закредитованность товаропроизводителей, низкая ставка субсидирования.

5. Длительные процедуры оформления земельных участков для целей строительства, согласования, проектирования, государственной экспертизы.

6. Внесение изменений в проектную документацию и, как следствие, повторное проведение государственной экспертизы проектно-сметной документации.

7. Низкая инвестиционная привлекательность отрасли и также социальный фактор.

Многие другие проблемы также были изучены и представлены в Приложении Б.

В процессе аналитической работы в части исследования российского опыта предоставления целевых межбюджетных трансфертов при реализации государственных программ и национальных проектов выявлены условия реализации отдельных проектов и программ, что позволило сделать несколько выводов:

1. Кассовое исполнение основных отдельных федеральных проектов выполнено в среднем на 80%.

2. Мониторинг достижения национальных целей по отдельным нацпрограммам показал перевыполнение фактических показателей относительно планируемых. Ряд не достигнутых целевых показателей связан вновь выявленными проблемами целевого финансирования и межбюджетного взаимодействия при реализации федеральных проектов, а именно: проблема финансирования федеральных проектов; политическое устройство; организационные проблемы; неправильный учет реальных возможностей регионов и их особенностей; информационное обеспечение.

3. В процессе исследования в части оценки результативности расходов федерального бюджета на цели при реализации государственных программ был проанализирован федеральный проект «Производительность труда и поддержка занятости», авторы пришли к выводу, что для эффективной реализации программно-целевого бюджетирования необходимо

избавиться от проблем и угроз эффективного расходования бюджетных средств.

4. В качестве одного из результатов авторами были сформулированы рекомендации по совершенствованию программно-проектного финансового менеджмента.

5. Вместе с тем, по итогу проведённых изысканий авторы получили научный результат в виде аналитических материалов, отражающих методологические и практические проблемы и системные ошибки предоставления целевых межбюджетных трансфертов при реализации государственных программ и национальных проектов, а также оценку результативности расходов федерального бюджета на эти цели.

6. Полученные результаты также будут использованы в учебном процессе по направлениям финансового менеджмента в Ярославском филиале Финуниверситета.

4. Разработка методологических подходов к совершенствованию механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации

Исходя из складывающейся ситуации нового экономического кризиса, роста риска бюджетного дефицита, повышается актуальность проблем, связанных с разработкой новых подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на региональный уровень. Формирование таких подходов должно строиться на оперативном мониторинге и оценке каждого из этапов межбюджетного распределения, а также агрегирования полученных результатов в целях формирования достоверной оценки реализации бюджетов на уровне регионов. Такая оценка может позволит сформировать рейтинги эффективности расходования бюджетных средств, выявить общие недостатки и угрозы, сформировать применительно к специфичности ситуации конкретные предложения, направленные на совершенствование механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов на со внове положительных опытов субъектов Российской Федерации.

Комплекс универсальных показателей должен включать параметры качества управления трансфертами: остатки не освоенных на конец финансового года бюджетных средств, подлежащих возврату в федеральный бюджет; нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, установленных соглашением о предоставлении трансферта и др. В свою очередь, определение результативности предполагает сравнение плановых (доводимых до субъекта Российской Федерации в рамках соглашения) и достигнутых значений показателей, отражающих ход реализации основных мероприятий и решения задач государственной программы (подпрограммы), в рамках которой предоставляются соответствующие трансферты.

Авторами предлагается следующий алгоритм данного мониторинга, который может быть применен на этапах бюджетного планирования, процесса межбюджетного перераспределения (предоставления межбюджетных целевых трансфертов) и формировании отчетности об исполнении расходов на реализацию программно-целевой государственной финансовой политики.

В целях совершенствования механизма по предоставлению межбюджетных целевых трансфертов на этапах, представленных выше, авторами были сформированы показатели, которые способны наиболее качественно отобразить ключевые результаты, к которым должны стремиться исполнители расходов бюджетов получателей целевых трансфертов (таблица 20).

Таблица 20 - Показатели результативности использования бюджетных средств, в том числе предоставленных в виде межбюджетных целевых трансфертов

№ п/п	Показатели	Значение показателя	Примечание
1	2	3	4
<i>А. Показатели, характеризующие качество предоставляемых документов на этапе планирования распределения межбюджетных трансфертов</i>			
1	Наличие репрезентативной и адекватной нормативно-методической документальной основы формирования проектов бюджетов	НМО = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, нормативно-методические основы есть; $x = 0$, нормативно-методические основы отсутствуют
2	Соответствие процедур бюджетного планирования у получателя трансферта бюджетному законодательству	ПС = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, процедуры соответствуют; $x = 0$, процедуры не соответствуют
3	Доля дефицита бюджета в планируемом году к доле дефицита в отчетном, с учетом корректировки на инфляцию	ДД = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, доля дефицита в планируемом году ниже; $x = 0$, доля дефицита в планируемом году выше
4	Соотношение доходов регионального бюджета (без учета трансфертов) в плановом году и доходов регионального бюджета (без учета трансфертов) в отчетном году, скорректированных на уровень инфляции, предусмотренный для планового года (СД)	СД = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, доходы в планируемом году выше; $x = 0$, если в регионе в плановом году доходы в планируемом году ниже
5	Доля удельных расходов на инвестиции в общем объеме расходов планируемого года к доле удельных расходов на инвестиции в отчетном	ДУР = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, доля удельных расходов выше отчетных показателей; $x = 0$, доля удельных расходов ниже отчетных показателей
<i>Б. Показатели, характеризующие качество использования бюджетных средств (трансфертов) на этапе финансирования получателей и расходования бюджетных средств</i>			

6	Целостность и последовательность исполнения бюджетных доходов	ЦИБД = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, ежеквартальное кассовое исполнение бюджета не ниже плановых; $x = 0$, ежеквартальное кассовое исполнение бюджета ниже плановых
7	Целостность и последовательность исполнения бюджетных расходов	ЦИБР = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, ежеквартальное кассовое исполнение бюджета не выше плановых; $x = 0$, ежеквартальное кассовое исполнение бюджета, превышающее плановые
8	Доля удельного веса расходов бюджета по госпрограммам в плановом году в соотношении с аналогичным показателем отчетного года	ДП = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, доля в плановом году не ниже отчетного года; $x = 0$, доля в плановом году ниже отчетного года
9	Доля просроченной кредиторской задолженности бюджета на конец отчетного года с в соотношении с предыдущим годом, увеличенным на уровень инфляции отчетного года	ДКЗ = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 25 по формуле, где $x = 1$, доля ниже показателя предыдущего года; $x = 0$, доля выше показателя предыдущего года
10	Соотношение штрафных санкций, наложенных на бюджет в связи с нецелевым использованием в отчетном году с аналогичным показателем предыдущего года, увеличенным на уровень инфляции отчетного года (ВСБ)	ШСБ = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, штрафы ниже аналогичного показателя предыдущего года, увеличенного на уровень инфляции отчетного года; $x = 0$, выше аналогичного показателя предыдущего года, увеличенного на уровень инфляции отчетного года
<i>В. Показатели, характеризующие качество управления межбюджетными трансфертами на этапе формирования учетной и отчетной информации об использовании бюджетных средств</i>			
11	Наличие замечаний по организации учета средств, выделенных на предоставление целевого межбюджетного трансферта в соответствующем органе исполнительной власти, с которыми было подписано соглашение (ЗОУ)	ЗОУ = x	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, если в отчетном году по итогам проведения предоставления отчета от органов субъектов РФ в соответствующем органе исполнительной власти, ведущем учет реализации, отмечают отсутствие показателей результативности по предоставленному целевому трансферту, связанные с организацией учетного про-

			песса; $x = 0$, если в отчетном году по итогам мероприятий в соответствующем органе исполнительной власти, организующем учет средств регионального бюджета, имели место замечания, связанные с организационной учетного процесса
12	Наличие в отчетном году фактов несвоевременного выполнения обязательств субъектом перед ФОИВом представившим трансферт по итогам финансового года (НВО)	$HBO = x$	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, если в отчетном году отсутствовали факты несвоевременного выполнения обязательств по итогам финансового года; $x = 0$, если в отчетном году имели место факты несвоевременного выполнения обязательств по итогам финансового года
13	Соблюдение субъектом требований в части состава годовой отчетности по исполнению мероприятий предусмотренных соглашением на трансферт (ССО)	$ССО = x$	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, если в отчетном году отсутствовали факты нарушения требований по составу годовой отчетности; $x = 0$, если в отчетном году имели место факты нарушения требований по составу годовой отчетности
14	Соблюдение субъектом требований в части соблюдения сроков представления годовой финансовой отчетности (ССП)	$ССП = x$	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, если в отчетном году отсутствовали факты нарушения сроков представления субъектом годовой отчетности; $x = 0$, если в отчетном году отсутствовали факты нарушения сроков представления субъектом годовой отчетности
15	Соблюдение требований в части соблюдения сроков представления отчета о достижении результатов предоставления Иного межбюджетного трансферта (СПО ИМТ)	$СПО ИМТ = x$	Оценка показателя реализуется в третьей графе таблицы 23 по формуле, где $x = 1$, если по итогам отчетного года отсутствовали факты нарушения сроков предоставления отчета о достижении результатов предоставления Иного межбюджетного трансферта; $x = 0$, если по итогам отчетного года имели место факты нарушения сроков предоставления отчета о достижении результатов предоставления Иного межбюджетного трансферта

Одной из главных проблем использования данных показателей является способ их агрегирования. Авторы полагают возможным использовать оценку по трем обобщённым показателям, на основе которых можно будет сформировать характеристику качества исполнения бюджета в части предоставленных трансфертов (разделы А, Б, В таблицы 20).

Начальный этап применения алгоритма может быть основан на простом усреднении показателей, что связано с необходимостью практического применения алгоритма. Обобщим алгоритм расчета промежуточных показателей в таблице 21.

Таблица 21 - Расчет промежуточных обобщающих показателей, характеризующих качество осуществления отдельных групп процедур в ходе исполнения бюджета

№ п/п	Промежуточный обобщающий показатель (А)	Методика расчета	Примечание
1	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе бюджетного планирования (А1)	$A1 = (\text{НМО} + \text{ПС} + \text{ДД} + \text{СД} + \text{ДУР}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 3 (стр. 1 – 5) таблицы 20
2	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе финансирования получателей и расходования бюджетных средств (А2)	$A2 = (\text{ЦИБД} + \text{ЦИБР} + \text{ДГП} + \text{ДКЗ} + \text{ШСБ}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 3 (стр. 6 – 10) таблицы 20
3	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие эффективность использования целевых межбюджетных трансфертов (А3)	$A3 = (\text{ЗОУ} + \text{НВО} + \text{ССО} + \text{ССП} + \text{СПО} + \text{ИМТ}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 3 (стр. 11 – 15) таблицы 20

Для целей дальнейшего формирования рейтинга эффективности по качеству исполнения бюджета в части межбюджетных трансфертов следует использовать таблицу 22. В соответствии с предлагаемым алгоритмом формирования рейтинга по каждому из показателей граф 2, 4, и 6 определяется наибольшее значение, являющееся, в соответствии с лежащим в основе алгоритма подходом к формированию частных и агрегированных показателей, наилучшим. Полученное таким образом наибольшее значение по каждой из указанных граф принимается за эталон. У региона, имеющего эталонное значение показателя А1, в графе 3 проставляется значение, равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя А2, в графе 5 проставляется значение, равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя А3, в графе 7 проставляется значение, равное 1. Остальные

показатели графы 3 формируются путем деления значения показателя A_2 для данного региона на эталонное значение данного показателя. В аналогичном порядке формируются остальные, помимо эталонных, значения показателей по графам 5 и 7. Значения показателей таблицы 22, помимо эталонных, рекомендуется округлять до четвертого знака после запятой.

Таблица 22 - Промежуточная таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами, и в том числе средствами, предоставленными в виде межбюджетных целевых трансфертов

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по показателю A_1		Промежуточная оценка региона по показателю A_2		Промежуточная оценка региона по показателю A_3	
	A_1	значение A_1 , скорректированное с учетом эталонного значения	A_1	значение A_2 , скорректированное с учетом эталонного значения	A_3	значение A_3 , скорректированное с учетом эталонного значения
1	2	3	4	5	6	7
Регион 1	A_{101}	$A_{101}^{\text{стан}}$	A_{101}	$A_{201}^{\text{стан}}$	A_{501}	$A_{301}^{\text{стан}}$
Регион 2	A_{102}	$A_{102}^{\text{стан}}$	A_{102}	$A_{202}^{\text{стан}}$	A_{502}	$A_{302}^{\text{стан}}$
...
Регион 85	A_{185}	$A_{185}^{\text{стан}}$	A_{185}	$A_{285}^{\text{стан}}$	A_{585}	$A_{385}^{\text{стан}}$

В результате показатели, приведенные в графах 3, 5 и 7 таблицы 22 представляют собой набор стандартизированных коэффициентов, характеризующих соотношение соответствующих для каждого региона оценочных показателей по укрупненным направлениям осуществления управления региональным бюджетом. Преимуществом такого подхода является то, что в процессе дальнейшей рейтинговой оценки будет фактически нивелировано влияние на конечный результат построения рейтинга отдельных существенных факторов, зависящих от сложившихся особенностей социально-экономического развития региона на конкретный момент времени.

Полученные стандартизированные значения промежуточных обобщающих показателей оценки осуществления управления региональными бюджетами систематизируем в итоговой таблице рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами (таблица 23).

В графах 3, 5 и 7 таблицы 23 более высокое место присваивается региону, имеющему наибольшее значение показателя в графах 2, 4 и 6, соответственно.

Результаты, которые получены на основе алгоритма, позволят выявить наиболее эффективное управление бюджетом субъекта, а также обозна-

чить условия недостаточности мер или механизмов при реализации данного вида деятельности. Также полученные результаты могут быть использованы при формировании рейтинговой оценки эффективности исполнения бюджета региона.

Таблица 23 - Итоговая таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами, и в том числе средствами предоставленными в виде межбюджетных целевых трансфертов

Субъекты РФ (по алфавиту)	Оценка региона по показателю A_1		Оценка региона по показателю A_2		Оценка региона по показателю A_3		Сумма мест (гр. 3 + гр. 5 + гр. 7)	Итоговое место в рейтинге
	стандартизированные A_1	место региона по A_1	стандартизированные A_i	место региона по A_i	стандартизированные A_3	место региона по A_3		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Регион 1	$A_{101}^{стан}$	$M_{A_1}^1$	A_{201}	$M_{A_2}^1$	A_{301}	$M_{A_3}^1$	$M_{сумм}^1$	Более высокое место в рейтинге занимает регион с наименьшим показателем в графе 8
Регион 2	$A_{102}^{стан}$	$M_{A_1}^2$	A_{202}	$M_{A_2}^2$	A_{302}	$M_{A_3}^2$	$M_{сумм}^2$	
...	
Регион 85	$A_{185}^{стан}$	$M_{A_1}^{85}$	A_{285}	$M_{A_2}^{85}$	A_{385}	$M_{A_3}^{85}$	$M_{сумм}^{85}$	

Вместе с тем нам представляется целесообразным для более полного использования формируемой в результате рейтинговой оценки информационной базы органами, осуществляющими управление бюджетным процессом на региональном уровне, классифицировать регионы по итогам рейтинга на 4 группы:

- 1 группа – регионы с высоким качеством управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 1 по 21);
- 2 группа – регионы с достаточным уровнем качества управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 22 по 42);
- 3 группа – регионы с удовлетворительным качеством управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 43 по 64);
- 4 группа – регионы с низким качеством управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 65 по 85).

Предложенный алгоритм также может быть в полной мере использован для оценки качества управления бюджетами муниципальных образований, создания, тем самым, в регионах информационной базы, необходимой для органов управления государственными финансами, которые, учитывая тенденции в его развитии в муниципальных образованиях и возможности взаимодействия с ними, могут активизировать свои действия в направлении обмена передовым опытом совершенствования механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам регионального и муниципального уровня.

Стоит отметить, что в разработке подходов по совершенствованию механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, необходимо учесть лучшие практики в регионах.

Для целей выявления признаков и условий, характеризующих, в том числе и количественно, лучшие практики эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в современных условиях, проанализируем результаты мониторинга финансового положения и качества управления субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за 2016 – 2018 годы, ежегодно проводимого Минфином России (за 2019 год не опубликован отчет).

Учитывая данные Минфина России, а также отдельные аспекты, характеризующих высокую эффективность и ответственный подход к исполнению бюджета на региональном уровне в России, нами не были проведены расчеты по апробации разработанного методологического подхода, однако данное направление является актуальным для авторов и будет реализовано в дальнейшей работе.

Для проведения анализа признаков эффективной реализации практики управления региональными и муниципальными финансами в отдельных регионах России в 2016 – 2018 гг. нами был предложен подход, при котором аналитические показатели были сформированы на основе данных, полученных при применении методического аппарата, применяемого Минфином России для рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными и муниципальными финансами. Авторы считают, что методику Минфина России целесообразно доработать, исходя из наших предложений, учитывая, что, таким образом, все показатели, применяемые для оценки признаков эффективного управления региональными и муниципальными финансами, будут сформированы исходя из принципа, что большему значению показателя (индикатора) должно соответствовать лучшее

состояние оцениваемого признака. Данный подход позволит в дальнейшем более точно выявить лучшие практики управления финансами в регионах России на единой методологической основе (таблица 24).

Показатели граф 2 – 4 представляют собой полученные для целей количественной оценки признаки, характеризующие лучшие практики управления региональными и муниципальными финансами, средние значения за период 2015 – 2017 годов, характерные для выбранных для исследования регионов.

Отметим, что значения граф 2 – 4 получены на основе соответствующих показателей рейтингов Минфина России с учетом допущений, изложенных в графе 5 таблицы 24.

Кроме того, нами исключено такое направление оценки, отраженное при построении рейтингов Минфина России, как выполнение Указов Президента Российской Федерации.

В графе 5 таблицы 24 представлено среднее значение, характеризующее количественно состояние оцениваемых признаков управления региональными и муниципальными финансами, сложившееся в регионах-лидерах в период 2016 – 2018 годов.

По нашему мнению, данные значения могут быть приняты в качестве эталонных, представляющих собой ориентиры, к достижению которых, например, к 2022 году должны стремиться все субъекты Российской Федерации.

Однако это не снижает актуальность исследования такого значимого в условиях отсутствия достаточной стабильности в финансово-экономической сфере фактора, как эффективность управления региональными и муниципальными финансами.

Если обобщить опыт регионов, отнесенных к группе с высоким качеством управления финансами, то можно прийти к ряду выводов.

Во-первых, в большинстве своем, указанные регионы традиционно исторически являются территориями с высоким уровнем развития экономического потенциала.

Несмотря на то, что и в указанных регионах в последние годы бюджетный процесс проходил в сложных условиях, например, в силу сложной внешнеполитической ситуации, динамично трансформирующихся экономических реалий и правовых условий, главный финансовый документ, которым является региональный бюджет, в целом удается формировать сбалансированно и взвешенно, а также учесть при этом эффективное перераспределение средств, полученных в рамках трансфертов целевого назначения.

Таблица 24 - Анализ признаков эффективной реализации практики управления региональными и муниципальными финансами, и в том числе средствами, предоставленными в виде межбюджетных целевых трансфертов

Оцениваемые признаки эффективных практик управления региональными и муниципальными финансами	Средние значения за 2016 – 2018 годы рассматриваемых показателей, характеризующих в совокупности эффективность управления региональными и муниципальными финансами, а также средствами, предоставленными в виде межбюджетных целевых трансфертов				Среднее значение по исследуемым регионам	Примечание
	Воронежская область	Иркутская область	Ямало-Ненецкий автономный округ	4		
1	2	3	4	5	6	
<i>1. Качество бюджетного планирования</i>						
Оценка удельного веса расходов бюджета субъекта РФ, исполняемых в рамках государственных программ, в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году, %	97,79	99,45	96,69	97,98		
Оценка утвержденных бюджетов субъектов РФ на предмет включения в состав доходов дотаций из федерального бюджета в размерах, не превышающих предусмотренных в федеральном бюджете объемов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Учитывая, что в исследуемых регионах в анализируемом периоде региональные бюджеты утверждались с соблюдением установленных требований о включении в состав доходов дотаций из федерального бюджета, показатель принимается равным 100%
Оценка отклонения исполнения регионального бюджета по доходам без учета безвозмездных поступлений и возврата остатков целевых средств в федеральный бюджет к	91,96	84,27	80,53	85,59	85,59	Показатель для целей применяемой методики оценивается путем вычитания из 100% значения величины фактического отклонения. Таким образом, экономический смысл

первоначально утверждённому уровню						показателя характеризует величину соответствия фактической величины доходов региональных бюджетов плановому значению
Оценка наличия результатов ежегодного анализа эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, представленных в законодательный ОГВ субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Оценка соотношения недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия налоговых льгот, установленных законодательными (представительными) ОГВ субъектов РФ и общего объема поступивших региональных налогов и налога на прибыль организаций	96,17	89,66	86,44	90,76	90,76	Показатель для целей применяемой методики оценки формируется путем вычитания из 100% значения величины фактического отклонения. Таким образом, экономический смысл показателя характеризует долю фактической величины полученных доходов региональными бюджетами от поступления региональных налогов и налога на прибыль организаций в максимально возможной величине
Оценка объема планируемых к привлечению бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы, предусмотренных в качестве источника финансирования дефицита бюджета субъекта РФ, за исключением бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ, в первоначальной редакции закона о бюджете сверх предусмотренного на федеральном уровне	93,44	88,29	88,59	90,11	90,11	Показатель оценивался в течение двух лет анализируемого периода. Для целей применяемой методики оценки его значение формируется путем вычитания из 100% значения величины, полученной в ходе рейтинговой оценки
Оценка количества внесенных изменений в закон о бюджете субъекта РФ	89	97	97	94,33	94,33	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в про-

						центной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
2. Качество исполнения бюджета						
Оценка удельного веса зарезервированных средств бюджета субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета субъекта РФ	2.34	0.04	1,7	1.36		
Оценка соотношения объема просроченности кредиторской задолженности субъекта РФ и бюджетных и автономных учреждений субъекта РФ к общей величине расходов бюджета субъекта РФ	99,99	99,97	100,0	99,99		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
Объем просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы и пособий по социальной помощи населению за счет средств бюджета субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% при наличии просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы и пособий по социальной помощи населению за счет средств бюджета субъекта РФ; - 100% при отсутствии такой задолженности
Наличие результатов оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ и формирование их ежегодного рейтинга на основе методики, утвержденной НПА субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% при отсутствии результатов оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ и формирование их ежегодного рейтинга на основе методики, утвержденной НПА субъекта РФ; - 100% при проведении такой оценки

Оценка покрытия расходов бюджета субъекта РФ собственными средствами без привлечения заемных средств	97,92	97,37	100,00	98,43	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, вычитается из 100. Полученное значение берется по модулю, условно выражается в процентах и вычитается из 100%
Оценка отклонения объема расходов бюджета субъекта РФ в IV квартале от среднего объема расходов за 1-3 кварталы, без учета расходов, произведенных за счет целевых средств, поступивших из федерального бюджета	62,13	67,71	77,34	69,06	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
Оценка соотношения объема выделенных средств из бюджета субъекта РФ в связи с выявлением фактов нарушения условий предоставления (расходования) и (или) нецелевого использования межбюджетных трансфертов в общем объеме указанных трансфертов	100,0	99,74	100,0	99,91	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
3. Качество управления долговыми обязательствами					
Оценка соотношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (за исключением расходов на обслуживание бюджетных кредитов) и среднего объема государственного долга субъекта РФ	90,25	90,29	89,82	90,12	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
Оценка увеличения (снижения) долговой нагрузки бюджета субъекта РФ	106,41	110,77	115,87	111,02	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%. В случае снижения долговой нагрузки рейтинговой значение выражается отрицательным числом. Например, значение 106,41

						получено путем вычитания из 100 среднегодовой за 3 исследуемых года величины снижения доли долговой нагрузки бюджета в его расходах на 6,41% ($100 - (-6,41) = 106,41$)
Оценка наличия просроченной задолженности по долгам обязательствам субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% при наличии просроченной задолженности по долгам обязательствам субъекта РФ; - 100% при отсутствии такой задолженности
Оценка уровня долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ	43,7	80,24	75,4	66,43		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка доли краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга субъекта РФ	96,09	92,08	100,0	96,06		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка доли долга субъекта РФ в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, в объеме доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений	90,22	96,79	95,61	94,21		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка доли расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета субъекта РФ, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций,	99,21	99,87	99,54	99,54		Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.

предоставляемых из федерального бюджета										
Оценка соотношения годового объема платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ к общему объему налоговых, неналоговых доходов субъекта РФ и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета	93,34	98,05	98,22	96,54						Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе реинтентовой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
4. Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями										
Оценка проведения мониторинга соблюдения МО требований бюджетного законодательства РФ и оценки качества управления бюджетным процессом в МО субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0						Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе реинтентовой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если мониторинг соблюдения МО требований бюджетного законодательства РФ и оценки качества управления бюджетным процессом в МО в субъекте РФ не проводился; - 100% при проведении такого мониторинга
Оценка доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МО, в том числе замененных дополнительных нормативами отчислений от НДФЛ, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам (за исключением субвенций, предоставляемых из регионального бюджета, межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, источником которых являются средства федерального бюджета, средства Фонда ЖКХ и Фонда развития моногородов) и	96,88	97,74	81,33	91,98						Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе реинтентовой оценки, формируется путем вычитания из 100%.

<p>расчетного объема дотаций, замещенных доп. нормативами отчислений от НДС/Л</p>						<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.</p>
<p>Оценка соотношения налоговых доходов местных бюджетов, поступивших по единым и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных ОГВ субъектов РФ, и налоговых доходов местных бюджетов, поступивших в соответствии с п. 3 и п. 3.1 ст. 58, п. 1 и п. 2 ст. 61, п. 1 и п. 2 ст. 61.1, п. 1 и п. 2 ст. 61.2, п. 1 и п. 2 ст. 61.3, п. 1 ст. 61.4, п. 1 и п. 2 ст. 61.5 БК РФ</p>	<p>98,75</p>	<p>92,23</p>	<p>90,82</p>	<p>93,93</p>		
<p>Оценка доли межбюджетных трансфертов, распределенных между конкретными МО законом о бюджете субъекта РФ, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из регионального бюджета</p>	<p>82,63</p>	<p>84,55</p>	<p>94,93</p>	<p>87,37</p>		
<p>Оценка наличие утвержденного на срок не менее трех лет перечня расходных обязательств МО, в целях финансирования которых предоставляются субсидии из бюджета субъекта РФ, с установленными новыми показателями результативности предоставления субсидий и их значениями</p>	<p>100.0</p>	<p>100.0</p>	<p>100.0</p>	<p>100.0</p>		<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае отсутствия утвержденного на срок не менее трех лет перечня расходных обязательств МО, в целях финансирования которых предоставляются субсидии из бюджета субъекта РФ, с установленными целевыми показателями результативности предоставления субсидий и их значениями; - 100% при наличии такого перечня</p>

Оценка доли межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставляемых в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета, в общем объеме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение	97,32	100,00	99,63	98,98	
Оценка открытости процедуры предоставления дотаций МО образования (наличия на официальных сайтах ОГВ субъекта РФ расчетов по предоставлению дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО, предусмотренной законом субъекта РФ о бюджете на текущий финансовый год и плановый период)	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае отсутствия на официальных сайтах ОГВ субъекта РФ указанной информации на момент начала процедуры рассмотрения регионального бюджета в органе законодательной власти региона; - 100% при наличии такой информации по состоянию на момент начала процедуры рассмотрения регионального бюджета в органе законодательной власти региона
Оценка предоставления из бюджета субъекта РФ местным бюджетам межбюджетных трансфертов поощрительного характера за наращивание налогового (экономического) потенциала МО	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если предоставление из бюджета субъекта РФ местным бюджетам межбюджетных трансфертов поощрительного характера за наращивание налогового (экономического) потенциала муниципального образования не осуществлялось; - 100% в случае, если указанные трансферты предоставлялись
Оценка проведения контроля за соблюдением ОМСУ нормативов формирования расходов на оплату труда					Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если предоставление из бюджета субъекта РФ местным бюджетам межбюджетных трансфертов поощрительного характера за наращивание налогового (экономического) потенциала муниципального образования не осуществлялось; - 100% в случае, если указанные трансферты предоставлялись

депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) на содержание ОМСУ, установленных высшим исполнительным ОГВ субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если контроль соблюдения указанных нормативов расходов не производился; - 100% в случае, если контроль организовывался и проводился в установленном порядке
Оценка проведения финансовыми органами субъектов РФ обучающих мероприятий для ОМСУ МО в сфере межбюджетных отношений	100,0	0	100,0	66,67 (прим.: эталонное значение должно составлять 100%)	100,0	57,27	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если указанные обучающие мероприятия не проводились; - 100% в случае проведения указанных обучающих мероприятий
Оценка доли МО, бюджетам которых предоставлены межбюджетные трансферты на поддержку местных инициатив из бюджета субъекта РФ, в общем количестве МО	69,73	98,49	3,64				
5. Качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг							
Оценка доли руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, руководителей государственных учреждений субъекта РФ, ГРБС и РБС бюджета субъекта РФ, для которых оплата труда определяется с учетом результатов их профессиональной деятельности	100,0	98,00	100,0	99,33			
Оценка доли государственных учреждений субъекта РФ, выполнивших государственное задание на 100%, в общем количестве государственных учреждений субъекта РФ, которым	100,0	97,71	93,4	97,04			

установлены государственные задания							
Оценка доли государственных учреждений субъекта РФ, для которых установлены количественно измеримые финансовые санкции (штрафы, изъятия) за нарушение условий выполнения государственных заданий	100,0	99,52	100,0	99,84			
Оценка наличия в регионе правовой базы формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности	100,0	100,0	100,0	100,0			Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если указанные НПА в регионе не разработаны; - 100% в случае, если указанные НПА в регионе разработаны
6. Степень прозрачности бюджетного процесса							
Оценка обеспечения открытости информации о ходе исполнения бюджета субъекта РФ путем ежемесячного размещения на официальных сайтах ОГВ субъектов РФ отчетов о ходе исполнения регионального бюджета	100,0	100,0	100,0	100,0			Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если указанные отчеты ежемесячно не размещались; - 100% в случае, надлежащего размещения указанных отчетов
Оценка предоставления возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов НПА финансового органа субъекта РФ, путем размещения на официальных сайтах ОГВ субъекта РФ указанных проектов нормативных правовых актов	100,0	100,0	100,0	100,0			Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если имели место факты не размещения на официальных сайтах финансовых органов субъекта РФ указанных документов;

	100,0	100,0	100,0	100,0	- 100% в случае, если проекты указанных документов размещались в установленном порядке
Оценка соблюдения сроков представления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если имели место факты не своевременного предоставления указанной отчетности; 100% в случае, если бюджетная отчетность предоставлялась в установленном порядке
Оценка организации в регионе изучения мнения населения о качестве оказания государственных услуг в соответствии с установленным порядком	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если изучение мнения населения по указанным вопросам не организовывалось; - 100% в случае, если изучение общественного мнения по указанным вопросам проводилось в установленном порядке

На основе проведённого анализа авторы сформировали признаки эффективного управления межбюджетного взаимодействия. Так, межбюджетные отношения в исследуемых регионах предусматривают, как правило, конкретный инструментарий стимулирования муниципалитетов к достижению высоких темпов экономического роста и созданию благоприятного инвестиционного климата. В основе этой работы лежит двусторонняя связь с местными властями. Это практика рассмотрения всех без исключения предложений органов местного самоуправления по бюджетным проектировкам, работа согласительных комиссий. Серьезно повышает эффективность процессов управления финансами в регионах внедрение современных автоматизированных форматов работы, регулярное проведение мониторинга хода реализации государственных и муниципальных программ.

Вместе с тем, около 30-40% средств бюджетов регионов лидеров направляются на поддержку местных бюджетов.

Регионы-лидеры активно включились с 2018 года в работу по реализации национальных проектов. Вместе с тем, следует отметить, что существенную роль продолжает играть способность руководства регионов обосновать на федеральном уровне значимость реализации именно своих инициатив. Совершенно очевидно, что в настоящее время получение дополнительных средств из федерального бюджета является для регионов результатом достаточно жесткой конкурентной борьбы между собой. Аналогичная ситуация складывается и в ходе привлечения средств частных инвесторов.

По результатам рассмотрения сложившейся практики межбюджетного взаимодействия в отдельных регионах России в целях формирования подходов к дальнейшему повышению его эффективности представляется целесообразным:

- при формировании консолидированного бюджета и плана по межбюджетным трансфертам необходимо учитывать возможности определения единых норм по отчислениям в бюджеты муниципальных образования средств от неналоговых доходов бюджета субъекта;

- предусматривать в федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации для предоставления средств бюджетам муниципальных образований на полную компенсацию выпадающих доходов по местным налогам в результате установления решениями, принимаемыми на федеральном уровне, налоговых льгот;

– усовершенствовать подходы методического характера в сфере оценки уровня эффективности межбюджетного взаимодействия на субфедеральном уровне в целях выявления характерных для бюджетов субъектов и муниципальных образований системных проблем и лучших практик совершенствования механизма эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в современных условиях;

– сформировать механизмы одновременного разрешения проблемных вопросов, связанных с минимизацией госдолга регионов и стимулирования развития их экономического потенциала, путем формирования долгосрочного инвестиционного ресурса за счет выделения государственных средств (межбюджетных целевых трансфертов) и создания соразмерного мультипликативного эффекта через расширение частных инвестиций с вовлечением в совместную работу органов власти федерального и регионального уровня.

Вместе с тем, в условиях ограниченных бюджетных ресурсов трансферты, направленные на реализацию программ и проектов, должны быть достаточными и полностью обеспечивать достижение установленных в них целей. В этом случае одним из возможных методологических подходов к совершенствованию механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, может быть ранжирование проектов по степени реализуемости и приоритетности. Целью ранжирования проектов является приоритизация их финансирования за счет межбюджетных трансфертов.

В качестве основы методологического подхода для процесса ранжирования предлагается экспертное определение и метод экспертных оценок. В связи с этим на базе органов власти, отвечающих за бюджетное планирование бюджетов-получателей трансфертов, должны формироваться экспертные комиссии, которые будут производить ранжирование проектов и формировать приоритетность финансирования. В качестве инструментария объективной оценки проектов экспертные комиссии могут использовать математические методы, например, математическое, имитационное моделирование, по количественной оценке, рисков и возможностей проектов, а также статистический анализ отраслевых показателей и агрегирование (интеграция) экспертных оценок по приоритетности финансирования (в том числе их верификации в разрезе математического схождения или расхождения).

В связи с этим, авторами были разработаны рекомендации по определению по формированию имитационных моделей, способных определить

максимально объективные вероятности наступления отраслевых рисков, реализации отраслевых технологических возможностей, а также рекомендации по использованию статистических методов обработки массивов данных в целях выявления уровня взаимозависимости между нацпрограммами (федпроектами) и отраслевых трендов.

Оценку критериев ценности или приоритетности финансирования экспертным путем предлагается формировать комиссионно на основе результатов использования следующих методов статистического анализа:

- корреляционный анализ;
- регрессионной анализ;
- анализ трендов.

Оценку критериев реализуемости предлагается формировать на основе результатов количественного расчета вероятности наступления отраслевых рисков, реализации отраслевых технологических возможностей методом имитационного моделирования «Монте-Карло».

Суть методических подходов заключается в том, чтобы у экспертов, проводящих оценку коэффициентов весов, была возможность провести детальный анализ проекта (программы) на основе математических методов, рассчитав на основе статистических данных необходимые отраслевые критерии в оцениваемой отрасли за определенный временной отрезок. Данный подход позволит увеличить объективность оценки экспертов, а также, в свою очередь, позволит осуществлять контроль за работой экспертов в случаях высокого расхождения при оценивании. Методика работы с инструментарием количественной оценки состоит из следующих шагов:

Приоритизация финансирования проектов экспертным путем может повысить качество использования бюджетных средств предоставленных в рамках целевых межбюджетных трансфертов на реализацию национальных программ и федеральных проектов. Нет сомнений что экспертная оценка всегда буде иметь определенную степень субъективности, однако предлагаемый авторами инструментарий, позволит ее снизить, а также при формировании документации и материалов в рамках бюджетного планирования, данное ранжирование позволит повысить степень обоснованности целевых межбюджетных трансфертов.

Таким образом в данной главе:

1. Авторами был разработан и предложен в качестве методологического подхода алгоритм мониторинга результативности использования бюджетных средств, предоставленных в виде трансфертов, который может быть применен на этапах бюджетного планирования, процесса межбюджетного перераспределения (предоставления межбюджетных целевых

трансфертов) и формировании отчетности об исполнении расходов на реализацию программно-целевой государственной финансовой политики.

2. В алгоритм еще включен расчет промежуточных обобщающих показателей, характеризующих качество осуществления отдельных групп процедур в ходе исполнения бюджета, который позволит агрегировать данные.

3. Также разработана итоговая таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами, которая необходима для адекватного определения условий предоставления трансфертов бюджетам бюджетной системы.

4. Проведен анализ признаков эффективной реализации практики управления региональными и муниципальными финансами в отдельных регионах России.

5. Сформирован методологический подход к экспертной оценке и ранжированию проектов или программ с целью установления приоритизации финансирования за счет средств межбюджетных целевых трансфертов.

6. В качестве основного научного результата авторами были сформированы методологические подходы к совершенствованию механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, которые основаны, в том числе на оценке эффективности управления регионами-лидерами своими бюджетами бюджетной системы.

5. Пути совершенствования механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов и повышения эффективности их использования

Организация и дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений невозможны без формирования методической базы предоставления и использования целевых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, высокую важность приобретает осознание и применение этических принципов для государственного сектора. Поэтому совершенствование системы межбюджетных отношений в Российской Федерации необходимо также должно включать разработку и утверждение кодекса профессиональной этики или аналогичный документ.

Важным, по мнению авторов, является наличие квалифицированных кадров – ключевой фактор успешной реализации и развития системы межбюджетного взаимодействия. Для развития профессионального уровня обеспечения процессов межбюджетного взаимодействия в бюджетной системе Российской Федерации необходимо сформировать и реализовать соответствующие программы обучения.

Необходимо осуществлять обучение руководителей и ключевых сотрудников органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также организаций и учреждений государственного (муниципального) сектора. Такое обучение будет способствовать пониманию руководителями сущности, функций, целей и задач межбюджетного взаимодействия. Кроме того, в дальнейшем необходимо разработать программы непрерывного образования и повышения квалификации.

Необходимо развивать мониторинг и отчетность об организации и осуществлении внутреннего аудита и внутреннего контроля в межбюджетной сфере. Авторы на основании проведенного исследования считают, что для эффективного функционирования системы государственного внутреннего финансового контроля необходим ее регулярный мониторинг.

Такой мониторинг осуществляется при осуществлении аудита высшим органом контроля путем оценки состояния и эффективности систем внутреннего контроля и внутреннего аудита проверяемых объектов, а также внутренними аудиторами путем оценки эффективности системы внутреннего контроля.

Также будет целесообразным осуществление мониторинга и оценки эффективности систем внутреннего контроля и внутреннего аудита централизованным органом внутреннего аудита в системе органов исполнительной власти Российской Федерации.

Такой мониторинг может осуществляться не только при осуществлении указанным органом внутреннего аудита, но и путем формирования и представления органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и в добровольном порядке органами местного самоуправления отчетности о внедрении и функционировании внутреннего аудита и внутреннего контроля в соответствующих органах, формировании на ее базе сводной отчетности и разработке и внедрению рекомендаций по дальнейшему совершенствованию внутреннего аудита и внутреннего контроля в Российской Федерации.

По нашему мнению, необходимо серьезно отнестись при выборе направлений развития механизма предоставления межбюджетных целевых трансфертов, к иностранному опыту и действующим научным подходам.

Так, во многих странах, и как это отмечалось ранее, при формировании политики межбюджетных отношений учитывается существование вертикального фискального разрыва на разных уровнях государственного управления, возникающего из-за собственных доходов и распределения собственных расходов, что является основным обоснованием системы трансфертов и механизмов заимствования в государствах с федеративным устройством. Кроме того, национальные правительства могут пожелать обеспечить, чтобы граждане в различных регионах и населенных пунктах имели доступ к определенному минимуму предоставляемых государством услуг. Дифференциальный фискальный потенциал, ведущий к горизонтальному дисбалансу, является еще одним обоснованием системы трансфертов между различными уровнями государственного управления. Эти цели приводят к различным комбинациям дотаций и субсидий.

Вертикальный фискальный разрыв создается за счет распределения доходов и расходов. Однако индивидуальный выбор политики также играет важную роль в определении результирующего вертикального разрыва *ex post*. Если более низкий уровень правительства решит увеличить расходы или не повышать назначенные налоги, вертикальный разрыв увеличится. Таким образом, если бы трансферты предназначались исключительно для закрытия вертикального разрыва, у нижних уровней правительства было бы мало стимулов для увеличения доходов от собственного счета или эффективного ограничения, или управления расходами. Если нет объективных критериев для определения трансфертов, «заполнение пробелов» для финансирования субнационального дефицита, вероятно, приведет к макроэкономическим трудностям, а также к неопределенным «торгам» между центром и более низкими уровнями.

Поскольку вертикальное сальдо, как правило, благоприятствует центральному правительству, размер трансфертов субнациональным уровням управления часто может быть функцией проблем макроэкономической стабилизации.

На практике очень немногие страны систематически измеряют горизонтальный дисбаланс или фискальный потенциал своих региональных правительств. Федерациями, которые проводят всесторонний анализ горизонтального баланса, являются Австралия, Канада и Германия. Анализ относительных фискальных возможностей различных штатов США также проводился в прошлом, но не используется при определении трансфертов штатам.

Горизонтальный дисбаланс в бюджетной системе может быть устранен путем выравнивающих трансфертов из федерального бюджета (например, как в Канаде) или между регионами (как в Германии). Хотя в некоторых странах не используется явная «система выравнивания», элементы перераспределения часто вводятся в специальные целевые или специальные субсидии для достижения целей справедливости, как, например, в Индонезии. Однако в отсутствие общей основы для определения и оценки грантов часто бывает трудно установить, действительно ли обусловленность использования с многочисленными и разнообразными целевыми трансфертами на самом деле уменьшается или увеличивается.

Обосновать связь между вертикальным и горизонтальным балансом можно с трех различных политических подходов:

Вертикальный дисбаланс на каждом уровне устраняется путем распределения налогов или субсидий. Затем горизонтальные диспропорции устраняются за счет платежей из регионов с более высоким бюджетным потенциалом в более бедные регионы. Такой подход используется в Германии.

Вертикальный и горизонтальный баланс регулируются одновременно с помощью системы трансфертов, включая выравнивающие платежи и целевые трансферты. Это канадский подход.

Схоже с первым подходом, вертикальные сальдо достигается путем распределения налогов и субсидий, но никаких действий по исправлению горизонтальных дисбалансов не предпринимается. Таким образом, миграция капитала и рабочей силы реагирует не только на разницу в заработанных доходах, но и на чистые региональный бюджетный доход (экономическое развитие региона за счет средств, полученных от государственных расходов и уплаченных налогов). Однако могут существовать целевые трансферты для обслуживания целей федерального правительства, которые также могут уменьшить горизонтальный дисбаланс, по крайней мере,

в некоторых функциональных областях. Этот подход широко распространен в Соединенных Штатах.

Вместе с тем, если единственной задачей федеральных и региональных органов власти является заполнение вертикального фискального разрыва, созданного дисбалансом в распределении доходов и расходов, это может быть достигнуто либо путем распределения доходов от основных налогов на «деривационной» основе (то есть пропорционально распределению) к доходам, собранным в каждом регионе), или путем безвозвратных трансфертов для «заполнения бюджетных пробелов». Оба подхода могут усугубить горизонтальный дисбаланс, а последний также создает нежелательные стимулы для субъектов получателей, которые могут ослабить макроэкономический контроль.

На практике как федеральное, так и региональное правительство обычно ставят перед собой разные задачи, но задачи федерального уровня обычно коррелируют с задачами, которые принимает региональное правительство, и эту проблему необходимо решать с помощью системы трансфертов, а так как разные цели, возможно, необходимо решать с помощью комбинации инструментов политики. Типичные цели органов федеральной власти включают следующее:

- обеспечить достижение общих целей бюджетной стабилизации национальной экономики;
- обеспечить приемлемую степень равенства между людьми в разных регионах;
- сформировать эффективное использование ресурсов по всей стране.

Вместе с вышеуказанными предложениями авторы считают необходимым учитывать условия развития экономики, внутренней и внешней экономической конъюнктуры. Так начиная с постепенного упорядочивания межбюджетных субсидий и возможен переход к блочным трансфертам субъектам Российской Федерации (т.е. трансферты будут получать те регионы, которые действительно в этом нуждаются). Также, по аналогии с опытом зарубежных стран, таких как Канада, целесообразным может являться предоставление межбюджетных блочных грантов в форме налоговых трансфертов, что приведет к стимулированию регионов к развитию налогового потенциала. Вместе с тем, по нашему мнению, целесообразным может являться предоставление некоторых межбюджетных субсидий на подушевой основе, а это создает конкуренцию среди субъектов Федерации за человеческие ресурсы. В этой главе будут рассмотрены эти и другие возможности реформирования в России предоставления межбюджетных субсидий.

Среди необходимых этапов реформирования системы предоставления межбюджетных субсидий следует отметить:

- первичное упорядочивание межбюджетных субсидий;
- переход преимущественно к предоставлению блочных трансфертов. Такими блочными трансфертами могут стать консолидированные межотраслевые субсидии;
- введение новой формы финансирования в рамках консолидированной субсидии: 50% перечисления из федерального бюджета и 50% налогового трансферта;
- введение единой формулы распределения субсидий.

В качестве результатов исследования авторами предложены ряд практических рекомендаций, а именно:

- реализовать рассчитанную на 5–6 лет Государственную программу по планомерному выравниванию бюджетной политики в субъектах Российской Федерации;
- реализовать в установленном хронологическом порядке Государственную программу поддержки регионально-инвестиционной модели экономического роста Российской Федерации путем выделения целевых межбюджетных трансфертов, в том числе в рамках уже реализуемых программно-целевых проектов.

Также предложен механизм снижения долговой нагрузки на региональные бюджеты с привлечением контрольно-банковских органов ЦБ РФ.

В части социально-экономического эффекта и в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств, расходы всех российских субъектов следует оценить с использованием двух показателей:

- средний за последние три года удельный вес расходов регионального бюджета на здравоохранение к общей величине его расходов;
- средний за последние три года удельный вес расходов на исполнение социальных обязательств (без обязательств в области здравоохранения) к общей величине его расходов.

В качестве основного научно-прикладного результата авторами были подготовлены формализованные предложения по совершенствованию механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов и повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы на их предоставление.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отсутствие единообразия подходов к пониманию путей совершенствования механизмов предоставления целевых межбюджетных трансфертов, значительная дифференциация субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по уровню экономического развития территорий и, соответственно, уровню их бюджетной обеспеченности, наличие разноплановых региональных рисков, а также высокая динамика внесения изменений в бюджетное законодательство в целях его совершенствования существенно осложняют работу по выявлению общих признаков и условий реализации эффективных практик управления государственными и муниципальными финансами. Учитывая изложенное, особую роль в современных условиях приобретает дальнейшее совершенствование методического инструментария оценки эффективности функционирования как отдельных элементов механизма управления финансами в конкретных регионах и муниципальных образованиях, так и оценки его соответствия существующим нормативным требованиям и вызовам в целом.

В действующей организационно-правовой основе, содержащей требования и рекомендации по организации эффективного и ответственного управления межбюджетными отношениями, сделан акцент на такие элементы системы управления, как: анализ и оценка, и в недостаточной мере учтены такие важные его характеристики, как: единство подходов к оценке для различных регионов и муниципальных образований, понятность и прозрачность рекомендуемого методического аппарата, комплексный характер, сопоставимость показателей во времени, открытость не только конечных результатов, но и исходных материалов для проведения оценки.

В настоящее время, несмотря на проводимую работу по повышению эффективности и ответственности в процессе расходования средств, полученных путем межбюджетных трансфертов региональными и муниципальными бюджетами и использования бюджетных средств, сохраняется ряд существенных проблем, требующих своего практического решения.

Важно отметить, что разработка и мониторинг межбюджетных трансфертов - сложная задача, поскольку она включает в себя балансирование множества конкурирующих целей в широком спектре деятельности. Некоторые общие принципы вытекают из опыта стран:

1. Заботы о стабилизации должны преобладать. Центральное правительство должно сохранить способность управлять экономикой. Провал здесь может поставить под угрозу другие цели, преследуемые центральными и субнациональными правительствами.

2. Разработка макроэкономической основы. Индивидуальные договоренности о передаче не следует обсуждать в вакууме. В идеале их следует рассматривать в контексте совместно подготовленных среднесрочных скользящих бюджетных планов, охватывающих прогнозы совокупных доходов и расходов всех уровней правительства не менее чем на три года вперед.

3. Соглашения должны содержать некоторую гибкость. Хотя центральное правительство не может избежать определенной степени выделения среднесрочных ресурсов, ему также необходимо пространство для изменения общих уровней обязательств. Бессрочные обязательства и переменные субсидии или доли налога с минимальными или минимальными гарантиями требуют тщательной проверки. Процедуры индексации - особенно те, которые могут быть подвержены действиям получателя гранта, - также требуют осторожного обращения. И хотя некоторые индикаторы среднесрочного финансирования могут быть неизбежными, достаточно большой компонент общей суммы гранта следует оставить для окончательного определения в контексте годового бюджета. Для обеспечения регулярного пересмотра программ должны применяться так называемые положения о прекращении действия программы.

4. Цели должны быть четко сформулированы, и их необходимо контролировать. Центральные и субнациональные органы власти должны проявлять особую осторожность в отношении дублирования в предоставлении услуг. Когда центральные правительства устанавливают условия использования трансфертов, они должны хорошо понимать, как контролировать свои цели, что может быть реально достигнуто и какие санкции могут быть применены в случае невыполнения. Соответствие требований во многих конкретных областях может просто подорвать способность субнационального правительства управлять важнейшими местными услугами.

5. Необходимо учитывать взаимосвязь. Хотя отдельные министерства, естественно, будут сосредоточены на достижении конкретных целей в любой программе, важно, чтобы министерство финансов контролировало общее воздействие трансфертов. Согласованность между условными переводами и безусловными грантами важна.

6. Простота важна. Первоначальное предположение должно заключаться в том, что потребности в расходах могут быть удовлетворены за счет собственных доходов субнационального уровня, включая общие налоги и безусловные гранты. Случай для специального гранта должен быть четко прописан, с простыми условиями и процедурами отчетности.

7. Изучите альтернативы. Не все услуги должны предоставляться государством (на любом уровне). В некоторых случаях платежи компаниям

или частным лицам могут производиться с помощью ваучера или какого-либо другого механизма для облегчения доступа к таким услугам, как образование. Такие меры могут быть особенно важны, когда национальное правительство стремится стимулировать эффективность и разнообразие в предоставлении услуг.

В исследовании на основании анализа актуальных проблем и условий предоставления целевых межбюджетных трансфертов:

- исследованы организационно-правовые и методические основы предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и оценки эффективности расходов федерального бюджета на эти цели;

- проанализированы современный зарубежный опыт и лучшие практики предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов федерации, оценить целесообразность его применения в Российской Федерации;

- проанализирован российский опыт предоставления целевых межбюджетных трансфертов при реализации государственных программ и национальных проектов, оценить результативность расходов федерального бюджета на эти цели;

- разработаны методологические подходы к совершенствованию механизма предоставления субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

- разработаны предложения по совершенствованию механизма предоставления целевых межбюджетных трансфертов и повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы на их предоставление.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) // КонсультантПлюс.
2. Аветисян И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 1 (13). С. 115-131.
3. Бикмурзина Н.С. Бюджетный федерализм в России: проблемы и пути решения / Бикмурзина Н.С., Рутковская М.И., Капаев М.А. // Социально-политические науки. 2018. № 2. С. 140-143.
4. Шуба В.Б. Модели межбюджетных отношений конкретных стран: общее и особенное // Финансы. 2014. № 10. С. 62-64.
5. Артемьева С.С. Совершенствование системы межбюджетных отношений в современных условиях // Вопросы экономики. 2014. № 5. С. 137-143.
6. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях» (утв. Минфином России) // Министерство финансов Российской Федерации.
7. Дополнительные материалы к государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». – URL: https://www.minfin.ru/common/gen_html/?id=114184&fld=FILE_MAIN (дата обращения 01.04.2020).
8. Счетная палата России. Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за I полугодие 2019 года. – URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-2/index.html> (дата обращения 03.03.2020).
9. Назаров В.С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. – URL: <https://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>.
10. Министерство финансов США. – URL: <https://home.treasury.gov/about/budget-financial-reporting-planning-and-performance/agency-financial-report> (дата обращения 01.11.2020).
11. Сборник данных Всемирного банка. – URL: <https://tradingeconomics.com/united-states/subsidies-and-other-transfers-percent-of-expense-wb-data.html> (дата обращения 02.10.2020).
12. Какие типы федеральных грантов предоставляются правительствам

штатов и местным властям и как они работают? – URL: <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-types-federal-grants-are-made-state-and-local-governments-and-how-do-they-work> (дата обращения 12.10.2020).

13. Федеральное министерство финансов ФРГ. – URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html> (Дата обращения 01.10.2020).

14. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха. М.: Всемирный Банк, Весь мир, 2010. 416 с.

15. Отчет о субсидиях федерального правительства Германии за 2017-2020 гг. – URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-subventionsbericht.html> (дата обращения 11.10.2020).

16. Сайт правительства Канады. Федеральные трансферты в провинции и территории – URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers.html> (дата обращения 12.10.2020).

17. Пименов Е.А. Бюджетный федерализм в Канаде и России: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. № 9. С. 15-20.

18. Сайт правительства Канады. Федеральные трансферты в провинции и территории – URL: <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/federal-transfers/major-federal-transfers.html#Newfoundland> (дата обращения 12.10.2020).

19. Бюджетный федерализм в Канаде <https://studfile.net/preview/3347796/page:11/> (дата обращения: 01.10.2020).

20. Феоктистов Д.Е. Особенности функционирования современной австрийской модели федерализма // Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции «Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции». Краснодар: Федеральный центр науки и образования «Эвенсис». 2017. С. 5-7.

21. Министерство экономики Бразилии (официальный сайт) – URL: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais> (10.10.2020).

22. Бюджетный федерализм в бразильском стиле - некоторые размышления. URL: federativo.bndes.gov.br (дата обращения 10.09.2020).

23. Фонды государственного участия и их влияние на доходы и расходы государства // Estudios Gerenciales, vol. 36, С. 154, 2020 – URL: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/212/21263096003/html/index.html#B42> (дата обращения 12.09.2020).

24. Официальный сайт Минфина Индии. Фискальный федерализм в Индии. Межправительственные трансферты. Исследование по экономике.

- <https://www.finmin.nic.in/> (дата обращения 01.10.2020).
25. Центральный Банк Российской Федерации. – URL: <https://cbr.ru>.
26. Рост численности населения. – URL: https://ng.ach.gov.ru/nt-002-report?j&nt_period=2020-01-28T00:00:00.000Z&ntParamDevice=desktop&lang=ru&NT_001_selector=0&NT_targetFilter=1 (дата обращения 02.02.2020).
27. Реальные располагаемые денежные доходы населения. – URL: https://ng.ach.gov.ru/nt-002-report?j&nt_period=2020-01-28T00:00:00.000Z&ntParamDevice=desktop&lang=ru&NT_001_selector=0&NT_targetFilter=1 (дата обращения 02.02.2020).
28. Снижение бедности. – URL: https://ng.ach.gov.ru/nt-002-report?j&nt_period=2020-01-28T00:00:00.000Z&ntParamDevice=desktop&lang=ru&NT_001_selector=0&NT_targetFilter=1 (дата обращения 02.02.2020).
29. Поддержка занятости. – URL: https://производительность.рф/ru/national-project/support_employment (дата обращения 02.02.2020).
30. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. – URL: <http://static.government.ru/media/files/ne0vGNJUK9SQjIGNNsXIX2d2CpCho9qS.pdf> (дата обращения 03.02.2020).
31. Счетная палата указала недостатки и риски нацпроектов. Почему аудиторы не ждут прорыва в экономике, образовании и экологии // РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/01/2020/5e184e2a9a79470bf49655c3> (дата обращения 09.02.2020).
32. Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения 04.02.2020).
33. Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 142 с.
34. Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2017 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации. – URL: https://www.minfin.ru/common/gen_html/?id=124729&fld=FILE_MAIN (дата обращения: 02.10.2020).
35. Бурыкин А.Д., Колесов Р.В., Юрченко А.В. Потенциал экспертного сообщества как фактор повышения эффективности межбюджетного взаимодействия // Вестник БИСТ. 2020. № 2 (47). С. 100-109.

36. Bykov V.A., Kolesov R.V., Sirotkin S.A., Tarasova A.Yu., Fedulin A.A. Improving external state financial control at the regional and municipal level // Revista Inclusiones. 2020. T. 7. № S2-3. P. 178-187.

37. Волков А.Ю., Юрченко А.В. Виды угроз финансовой безопасности государства / В сборнике: Экономика и управление: теория и практика. Ярославль: Канцлер, 2018. С. 346-353.

38. Ермоленко М.О. Ключевая ставка как основной инструмент денежно-кредитной политики банка России / В сборнике: Экономика и управление: теория и практика. Ярославль: Канцлер, 2019. С. 145-151.

39. Ермоленко М.О., Черенкова П.А. Долговая устойчивость отдельных регионов Центрального федерального округа / В сборнике: Сборник научных статей научно-педагогических работников и магистрантов. Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2020. С. 303-312.

40. Ермоленко М.О., Григорьева Ю.О. Ключевая ставка как один из инструментов оживления экономики в состоянии рецессии / В сборнике: Сборник научных статей научно-педагогических работников и магистрантов. Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2020. С. 101-104.

41. Kvasha V.A., Kozlova D.S., Kolesov R.V. Improvement of the methodology for assessing the predicted efficiency of government programs based on the political economy analysis / В книге: Marx and Modernity. A Political and Economic Analysis of Social Systems Management. Charlotte, 2019. P. 609-620.

42. Кваша В.А., Коречков Ю.В. Управление долговой политикой регионов // Финансовая экономика. 2020. № 11. С. 359-362.

43. Кваша В.А., Колесов Р.В., Юрченко А.В. Методические подходы к оценке качества управления межбюджетным взаимодействием на региональном уровне // Вестник БИСТ. 2020. № 2 (47). С. 79-86.

44. Kvasha V.A., Kolesov R.V., Burykin A.D., Yurchenko A.V., Biryukov V.A. Improvement of regional and municipal finance management as a factor of advancement of interbudget relations // Revista inclusiones Volume 7 - Number 4 - october / december 2020. P. 463-471.

45. Кладова А.А., Проскурнова К.Ю., Ермоленко М.О. Государственное регулирование финансового рынка в современной экономике: учебное пособие. Ярославль: Канцлер, 2019. 97 с.

46. Кладова А.А., Неклюдов В.А., Ермоленко М.О. Управление региональным развитием: организационные и финансовые аспекты: учебное пособие. Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2019. 114 с.

47. Колесов Р.В., Кваша В.А., Туманов Д.В. Методические подходы к оценке регионов и муниципальных образований по совершенствованию качества управления бюджетами // Экономика и управление: проблемы,

решения. 2019. Т. 9. № 2. С. 82-95.

48. Колесов Р.В., Бурькин А.Д., Кваша В.А. Совершенствование механизма межбюджетных отношений в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста регионов // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 8. № 1. С. 103-111.

49. Коречков Ю.В. Долговая устойчивость региона как основа его стратегического развития // Социально-политические исследования. 2020. № 2 (7). С. 81-91.

50. Тюрин С.Б., Колесов Р.В., Бурькин А.Д., Юрченко А.В. Государственный финансовый контроль в России: современные проблемы и тенденции развития: монография. Ярославль: Образовательное учреждение профсоюзов высшего образования "Академия труда и социальных отношений", 2015. 113 с.

Опыт зарубежной межбюджетной политики

№ п/п	Основные подходы зарубежной межбюджетной политики	Содержательный вопрос
1	Межбюджетные трансферты могут быть полезным источником средств для планирования и строительства. Однако недостатком этой зависимости является то, что сумма и сроки переводов могут быть непредсказуемыми	Рыночные циклы, демографические сдвиги, изменения политики на других уровнях правительства и стихийные бедствия. Вот несколько примеров событий, которые могут повлиять на государственные доходы и переводы на более низкие уровни правительства. Программы передачи также могут исказить принятие решений на местном уровне. Например, условные переводы обычно требуют от муниципалитетов расходовать получаемые ими средства в соответствии с государственными или национальными директивами и часто требуются соответствующие муниципальные фонды.
2.	Типы межбюджетных трансфертов	Обычно существует два типа межбюджетных трансфертов: безусловные (общие) и условные (для конкретных проектов). Существует множество примеров того, как города получают доступ к условным трансфертам и грантам - иногда через конкурентные процессы, а иногда и требуя соответствующих средств - для продвижения местных планов восстановления городов. Одним из примеров национального правительства, предоставляющего условные гранты для поддержки крупномасштабного восстановления городов, является программа HOPE VI Министерства жилищного строительства и городского развития США (HUD). Он предоставил более 6 миллиардов долларов США в виде грантов общинам по всей стране на конкретную цель: а именно, деконцентрировать домохозяйства государственного жилья с очень низким доходом и преобразовать их существующие, малоинвестированные районы в более социально и экономически устойчивые смешанные, смешанные -доход сообщества. Гранты на возрождение HOPE VI были использованы для финансирования приобретения участков для наземной сборки и строительства за пределами строительной площадки; снос сильно пострадавшего государственного жилья; капитальные затраты на капитальный ремонт государственного жилья; и новое строительство, и другие физические улучшения, такие как новые общественные места. Преемником ныне несуществующей программы HOPE VI является программа HUD Choice Neighborhoods

		<p>Programme. Он предоставляет гранты на реализацию городам, которые прошли комплексный процесс местного планирования и готовы реализовать свои планы трансформации по перепланировке городских кварталов. например, новые общественные места. Преемником ныне несуществующей программы HOPE VI является программа HUD Choice Neighborhoods Programme. Он предоставляет гранты на реализацию городам, которые прошли комплексный процесс местного планирования и готовы реализовать свои планы трансформации по перепланировке городских кварталов. такие как новые общественные места. Преемником ныне несуществующей программы HOPE VI является программа HUD Choice Neighborhoods Programme. Он предоставляет гранты на реализацию городам, которые прошли комплексный процесс местного планирования и готовы реализовать свои планы трансформации для реконструкции городских кварталов.</p>
3.	<p>Как муниципалитеты получают доступ к межправительственным фондам для восстановления городов в Южной Африке</p>	<p>Национальное казначейство переводит средства муниципалитетам для поддержки как оперативной, так и капитальной инфраструктуры. Муниципалитеты Южной Африки в значительной степени зависят от центрального правительства в отношении капитальных средств. Действительно, гранты составляют в среднем 80% доходов капитальных бюджетов сельских муниципалитетов и 70% доходов городских муниципалитетов. По данным Национального казначейства, с 1999 года трансферты местным органам власти росли быстрее, чем общие государственные расходы, что соответствует национальной политике фискальной децентрализации.</p> <p>Однако, за некоторыми исключениями, муниципалитеты Южной Африки, как правило, изо всех сил пытались удовлетворить потребности в государственных услугах и стратегически реинвестировать в городскую инфраструктуру. Учитывая неизменные прогнозы национального экономического роста в ближайшем будущем, казначейство предлагает стимулы, основанные на результатах, в соответствии с которыми столичные муниципалитеты должны соответствовать различным показателям. Примеры включают представление «Плана эффективности застроенной окружающей среды», определение приоритетных проектов восстановления городов и представление предлагаемой стратегии реализации. Они могут потребоваться для муниципалитетов, чтобы иметь право на доступ к национальным грантам, таким как относительно новый грант на комплексное развитие города, который</p>

		можно использовать для финансирования восстановления городов.
4.	Доходы муниципалитетов и местных властей (Чили)	<p>В Чили каждый муниципалитет имеет три источника дохода. К ним относятся (а) автономный доход (налоги на собственность, лицензии на движение транспортных средств, разрешения на строительство, коммерческие лицензии и лицензии на алкоголь); (b) перевод средств из Общего муниципального фонда (СМФ), который представляет собой систему перевода муниципальных доходов; и (с) переводы из средств центральных правительственных агентств. Во многих случаях СМФ является основным источником средств для муниципалитетов. Тем не менее, Сантьяго относится к муниципалитетам, экономическая зависимость которых от СМФ меньше.</p> <p>В муниципалитетах Чили действуют очень строгие законы в отношении управления бюджетом. У них нет возможности заимствования, что ограничивает их возможности финансового управления и снижает возможность предпринять более крупные инвестиции. Муниципалитетам запрещено заключать контракты с частным сектором, и они обязаны использовать систему подачи заявок. Когда сумма и продолжительность контракта превышают как период выборов мэра, так и определенную сумму (38000 дол. США), потребуется выделение средств. одобрение мэра и муниципального совета (Валенсуэла, 1997).</p>
5.	Модель межбюджетной системы (Мексика)	<p>Еще одну модель доступа к трансфертам можно найти в Мексике, где федеральное правительство предоставляет большую часть финансовой поддержки штатам и муниципалитетам на постоянной основе. Он обеспечивает поддержку посредством сочетания безусловных переводов, а также посредством переводов, которые поддерживают определенные области политики. Города, которые хотят инвестировать в крупную модернизацию центральной части города или муниципальной системы общественного транспорта, например, петиция Ванобрас, Мексиканский банк развития, ответственный за продвижение и финансирование инфраструктурных проектов и государственных услуг. Как попечитель Национального фонда инфраструктуры Мексики, созданного для увеличения национальных и международных частных инвестиций в этот сектор, Банобрас де-факто является привратником для доступа городов к грантам, а также к недорогому долговому финансированию, необходимому для местных капиталовложений.</p>

Недостатки, выявленные при формировании и реализации отдельных госпрограмм

№ п/п	Наименование государственной программы Российской Федерации	Недостатки, выявленные в ходе реализации государственной программы Российской Федерации
1	«Развитие здравоохранения»	<p>По госпрограмме «Развитие здравоохранения» в рамках ВЦП «Управление кадровыми ресурсами здравоохранения» на низком уровне (4,1%) исполнены расходы на предоставление субсидии на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам (врачам, фельдшерам) в возрасте до 50 лет, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек, так как данные компенсационные выплаты имеют заявительный характер. Следует отметить, что в общем объеме указанной ВЦП доля субсидии составляет 67,4%.</p> <p>В отчетном периоде расходы по подпрограмме «Информационные технологии и управление развитием отрасли» исполнены на уровне 17,4% показателя сводной росписи с изменениями, что связано с низким уровнем исполнения на предоставление субсидии на реализацию региональных проектов «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» предоставляемой бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках федерального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» (6% показателя сводной росписи с изменениями).</p> <p>Следует отметить, что соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию региональных проектов «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)» Минздравом России заключены в феврале текущего года с 83 субъектами Российской Федерации, участвующими в реализации мероприятий проекта.</p>

		<p>Доля указанной субсидии в общем объеме расходов на реализацию подпрограммы «Информационные технологии и управление развитием отрасли» составляет более 70%.</p>
2	«Развитие образования»	<p>В рамках госпрограммы «Развитие образования» отмечается низкий уровень исполнения по подпрограммам «Развитие дошкольного и общего образования» (15,4% показателя сводной росписи с изменениями) и «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики» (19,2%).</p> <p>Так, по подпрограмме «Развитие дошкольного и общего образования» указанный уровень исполнения обусловлен низким уровнем исполнения по расходам на мероприятия, запланированные в рамках федеральных проектов (13,5% показателя сводной росписи с изменениями), что в основном связано с не предоставлением межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия в рамках федеральных проектов «Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» и «Современная школа». По информации Минпросвещения России перечисление межбюджетных трансфертов осуществлялось в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации.</p> <p>Соглашения о предоставлении из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации заключены Минпросвещения России в полном объеме. Объем межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов, утвержденных на реализацию мероприятий федеральных проектов, входящих в структуру подпрограммы «Развитие дошкольного и общего образования», составляет более 80%.</p> <p>По подпрограмме «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики» низкий уровень исполнения связан с предоставлением межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на мероприятия в рамках федеральных проектов «Успех каждого ребенка», «Цифровая образовательная среда» и «Социальная активность» в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации, внебюджетного фонда.</p>

3	«Социальная поддержка граждан»	<p>В рамках госпрограммы «Социальная поддержка граждан» исполнение расходов по подпрограмме «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» на уровне 28,1% показателя сводной росписи с изменениями связано с не предоставлением иных межбюджетных трансфертов на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания в сумме 78 млн. рублей в связи с длительностью заключения соглашений, а также с неисполнением бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение одновременного денежного поощрения лучших социальных работников в рамках мероприятий «Поощрение победителей Всероссийского конкурса на звание «Лучший работник учреждений социального обслуживания» (17,6 млн. рублей).</p> <p>Основная часть мероприятий госпрограммы нацелена на реализацию текущих направлений деятельности в социальной сфере. Госпрограмма в основном предусматривает продолжение финансирования сложившейся на федеральном уровне системы социальной поддержки населения и предполагает сохранение существующих в настоящее время публичных нормативных обязательств. Таким образом, она является программой сохранения достигнутого уровня социальной защиты населения, а не полноценным инструментом реализации стратегических целей государства в социальной сфере.</p> <p>Одной из целей госпрограммы является создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий. При этом Указом № 204 установлено требование об обеспечении устойчивого роста реальных доходов граждан.</p> <p>Вместе с тем включенные в госпрограмму показатели не в полной мере обеспечивают возможность проверки и подтверждения достижения данной цели, что не соответствует требованиям пункта 11 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 и пункта 23 методических указаний по разработке и реализации госпрограмм. По мнению Счетной палаты, систему показателей указанной госпрограммы на уровне госпрограммы необходимо дополнить соответствующим показателем.</p>
4	«Доступная среда»	<p>В рамках госпрограммы «Доступная среда» исполнение расходов по подпрограмме «Обеспечение условий</p>

		<p>доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения» на уровне 26,2 % показателя сводной росписи с изменениями связано в основном с оплатой заключенных соглашений по факту выполненных работ и услуг.</p> <p>По мнению Счетной палаты, недостаточно корректна взаимоувязка цели госпрограммы «Доступная среда» (создание условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышению уровня их жизни) и ее задач. Задачи связаны с обеспечением равного доступа инвалидов к приоритетным объектам и услугам, к профессиональному развитию и трудоустройству, т.е. с интеграцией их в общество. Госпрограмма не содержит индикатора, непосредственно характеризующего повышение уровня жизни инвалидов.</p> <p>По мнению Счетной палаты, в указанной госпрограмме с учетом требований Указа № 204 об обеспечении устойчивого роста реальных доходов граждан, должны быть сформулированы отдельные задачи в части повышения уровня жизни инвалидов и предложены соответствующие этим задачам показатели.</p>
5	«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	<p>В рамках госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» предусмотрена реализация по национальному проекту «Экология» федеральных проектов «Чистая вода» и «Оздоровление Волги» с объемом бюджетных ассигнований 4842,6 млн. рублей и 15560 млн. рублей соответственно. По состоянию на 1 июля 2019 года исполнение расходов на указанные цели не осуществлялось, что связано с перечислением межбюджетных трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации.</p> <p>В рамках федерального проекта «Создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях - победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда» не осуществлялось исполнение расходов по иным межбюджетным трансфертам (5000 млн. рублей), что связано с проведением конкурсных процедур.</p> <p>На низком уровне (2,2% показателя сводной росписи с изменениями) исполнены расходы на предоставление субсидий на реализацию программ формирования современной городской среды, предусмотренные в рамках</p>

		<p>реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда» в объеме 41320 млн. рублей.</p>
6	«Содействие занятости населения»	<p>В рамках госпрограммы «Содействие занятости населения» не осуществлялось исполнение расходов по подпрограмме «Безопасный труд» (68,5 млн. рублей).</p> <p>В заключении Счетной палаты на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Содействие занятости населения» отмечалось, что задачи подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» не приведены в соответствии с федеральным проектом «Содействие занятости женщин», входящим в национальный проект «Демография».</p> <p>Так, задачи подпрограммы «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» дополнены задачей «Содействие трудовой занятости женщин, воспитывающих детей дошкольного возраста». Однако в федеральном проекте «Содействие занятости женщин» в рамках реализации госпрограммы предусмотрена задача «Содействие занятости женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет».</p> <p>В госпрограмме не учтен показатель (индикатор) «Численность женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет, прошедших профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование», содержащийся в федеральном проекте «Содействие занятости женщин».</p> <p>Не выполнено поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой от 17 декабря 2018 г. № ТГ-П12-9004, согласно которому Минтруду России, Минэкономразвития России и Минфину России надлежало при подготовке изменений в госпрограмму в целях приведения параметров ее финансового обеспечения в соответствие с Федеральным законом № 459-ФЗ предусмотреть включение в госпрограмму показателя, отражающего долю работников предпенсионного возраста, трудоустроенных на новые рабочие места, в общей численности работников предпенсионного возраста, прошедших обучение.</p> <p>В указанной госпрограмме отсутствуют целевые показатели (индикаторы), характеризующие решение задачи госпрограммы «Обеспечение защиты трудовых прав граждан». Так, в подпрограмме «Активная политика занятости населения и социальная поддержка без-</p>

		<p>рабочих граждан» отсутствуют мероприятия, направленные на снижение безработицы среди молодежи, предусматривающие совершенствование нормативной правовой базы, в том числе в части механизма сбора информации о профессиональной деятельности выпускников образовательных организаций высшего образования, повышение эффективности профориентационной работы среди молодежи и информированности молодежи о возможностях трудоустройства.</p>
7	«Развитие культуры и туризма»	<p>В рамках госпрограммы «Развитие культуры и туризма» на низком уровне исполнены расходы по подпрограмме «Туризм» (11,8% показателя сводной росписи с изменениями). В отчетном периоде Ростуризмом по указанной подпрограмме бюджетам субъектов Российской Федерации перечислялись субсидии на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристских кластеров по основному мероприятию «Развитие внутреннего туризма», исполнение по которым составило 14,6% показателя сводной росписи с изменениями.</p> <p>Вместе с тем, в отчетном периоде в рамках подпрограммы «Туризм» расходы на возмещение недополученных доходов и (или) возмещение фактически понесенных затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг составили 3,6% показателя сводной росписи с изменениями.</p> <p>Ростуризмом не осуществлялись конкурсные процедуры в целях закупки товаров, работ, услуг, а также работ и услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и товаров, прочие закупки по основному мероприятию «Развитие внутреннего туризма» указанной подпрограммы.</p>
8	«Охрана окружающей среды»	<p>В рамках госпрограммы «Охрана окружающей среды» законодательно установленные бюджетные ассигнования превышают показатели сводной бюджетной росписи на 1522,0 млн. рублей, что обусловлено в основном перечислением в резервный фонд Правительства Российской Федерации межбюджетных субсидий в рамках национального проекта «Экология» в связи с не заключением соглашений по состоянию на 15 февраля 2019 года (на сумму 3821,8 млн. рублей), предоставлением из резервного фонда средств федерального бюджета на проведение научных исследований «Трансарктика-2019» (868,8 млн. рублей) и перераспределением</p>

бюджетных ассигнований, зарезервированных в составе закона (889,6 млн. рублей).

По состоянию на 1 июля 2019 года утверждены и доведены до главных распорядителей, являющихся участниками госпрограммы, ЛБО в сумме 45378,2 млн. рублей, или 80% объема бюджетных ассигнований, утвержденного сводной росписью с изменениями. Основной объем неутвержденных ЛБО сложился по главе 092 «Минфин России» (10896,6 млн. рублей, или 96,8%) в связи с резервированием средств на реализацию мероприятий федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология».

В рамках реализации госпрограммы низкий уровень кассового исполнения сложился по ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 годы» (далее – ФЦП «Байкал») – 1,8%, что ниже уровня исполнения в аналогичном периоде 2018 года на 11,6%.

В I полугодии 2019 года в полном объеме (1935,8 млн. рублей) не исполнены бюджетные ассигнования, предусмотренные на модернизацию и строительство очистных сооружений, укрепление берегов озера и развитие объектов инфраструктуры.

Уровень кассового исполнения по подпрограмме «Регулирование качества окружающей среды» на 1 июля 2019 года составил 18,9% (на 1 июля 2018 года – 35,3%), что обусловлено, в частности, блокировкой лимитов на реализацию мероприятий федеральных проектов «Чистый воздух» (10986,6 млн. рублей), а также «Комплексная система обращения с ТКО» (240,0 млн. рублей) до утверждения правил предоставления субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор».

Низкий уровень кассового исполнения отмечается по федеральному проекту «Чистая страна» – 17,7% (1107 млн. рублей). В отчетном периоде Росприроднадзором не предоставлялись субсидии подведомственным бюджетным учреждениям для создания федеральной государственной информационной системы общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок (25 млн. рублей).

В 2019 году в рамках данного федерального проекта запланировано также софинансирование мероприятий

		<p>по ликвидации несанкционированных свалок и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде в 13 субъектах Российской Федерации в объеме 6716,1 млн. рублей. Соглашения о предоставлении соответствующей субсидии заключены Минприроды России с 12 субъектами на общую сумму 6216,1 млн. рублей. В связи с отсутствием утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации соглашение о предоставлении субсидии бюджету Челябинской области в размере 500 млн. рублей не заключено, средства перечислены в резервный фонд Правительства Российской Федерации (распоряжение от 28 марта 2019 г. № 548-р). Исполнение бюджетных ассигнований составило 1087,1 млн. рублей (17,5%), основной объем выплат предусмотрен в III – IV кварталах 2019 года (согласно приложенным к соглашениям планам кассовых выплат).</p> <p>Предоставление субсидии АО «Росгеология» на проведение опытно-промышленных работ и разработку проектной документации по ликвидации негативного воздействия отходов, образовавшихся в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат», в объеме 395 млн. рублей, согласно информации Минприроды России, запланировано на II полугодие 2019 года.</p> <p>Исполнение бюджетных ассигнований в рамках подпрограммы «Биологическое разнообразие России» в отчетном периоде составило 39,5% (на 1 июля 2018 года – 40%) и в основном связано с планированием Минприроды России перечисления субсидий бюджетным учреждениям на реализацию мероприятий по увеличению площади и количества посещений ООПТ, продвижению туристических продуктов, предусмотренных федеральным проектом «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», в объеме 1093,1 млн. рублей на вторую половину 2019 года.</p> <p>Минприроды России в рамках данной подпрограммы не осуществлялись расходы на прочую закупку товаров, работ, услуг при реализации соглашений с международными финансовыми организациями (688,4 млн. рублей) вследствие указанного выше решения Правительства Российской Федерации о досрочном завершении проекта с привлечением займа МБРР.</p>
9	«Развитие физической культуры и спорта»	Исполнение расходов по госпрограмме «Развитие физической культуры и спорта» составило 28,4% показателя сводной росписи с изменениями. На низком уровне

		<p>исполнены расходы по подпрограммам «Развитие физической культуры и массового спорта» (9,8%) и «Развитие хоккея в Российской Федерации» (11,2%). Низкое кассовое исполнение обусловлено сложившейся практикой оплаты работ на основании принятых государственным заказчиком актов выполненных работ по государственным контрактам; перечислением межбюджетных трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации.</p> <p>Минобрнауки России и Минпросвещения России являются участниками подпрограммы 1 «Развитие физической культуры массового спорта» и подпрограммы 2 «Развитие спорта высших достижений и системы подготовки спортивного резерва» госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта», в том числе соисполнителями мероприятий 1.1, 1.4, 1.5, и 2.2 указанных подпрограмм.</p> <p>При этом согласно приложению № 5 «Ресурсное обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета Минобрнауки России (в 2013 – 2024 годах) и Минпросвещения России (в 2019 – 2024 годах) не предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию государственных полномочий в рамках указанной госпрограммы, что подтверждается показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета в 2013 – 2018 годах, а также показателями, утвержденными Федеральным законом № 459-ФЗ.</p> <p>В связи с отсутствием финансового обеспечения реализации основных мероприятий госпрограммы (по которым Минобрнауки России и Минпросвещения России являются участниками) существуют риски недостижения плановых значений целевых показателей (индикаторов) госпрограммы.</p> <p>Доля показателей, включенных в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, по госпрограмме «Развитие физической культуры и спорта» составляет лишь 5%.</p>
10	«Экономическое развитие и инновационная экономика»	<p>В рамках госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» не осуществялись расходы по подпрограмме «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» (62 млн. рублей), на низком уровне исполнены расходы на реализацию ФЦП</p>

		«Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2020 годы)» (8% показателя сводной росписи с изменениями) и подпрограммы «Совершенствование системы государственного стратегического управления» (12,5%).
11	«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности»	В рамках госпрограммы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» низкий уровень исполнения расходов (13,5% показателя сводной росписи с изменениями) обусловлен заявительным характером субсидий на компенсацию и возмещение затрат.
12	«Космическая деятельность России»	В рамках госпрограммы «Космическая деятельность России» низкий уровень исполнения расходов (19,3% показателя сводной росписи с изменениями) обусловлен, в том числе уровнем исполнения расходов по ФЦП «Развитие космодромов на период 2017 – 2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации» (6,3%). В рамках указанной ФЦП государственные контракты заключены с применением казначейского обеспечения обязательств или казначейского аккредитива. Аккредитив предусматривает оплату по факту выполненных работ.
13	«Развитие транспортной системы»	<p>В рамках госпрограммы «Развитие транспортной системы» по ряду подпрограмм исполнение расходов в отчетном периоде осуществлялось на низком уровне.</p> <p>Так, по подпрограмме «Гражданская авиация и аэронавигационное обслуживание» уровень исполнения расходов составил 20% показателя сводной росписи с изменениями. Низкий уровень исполнения обусловлен, в том числе тем, что по состоянию на 1 июля 2019 года Росавиацией не осуществлялось предоставление субсидии на возмещение российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда отечественного производства, получаемые российскими авиакомпаниями от российских лизинговых компаний по договорам лизинга в 2002 - 2010 годах, и части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2002 - 2005 годах на приобретение российских воздушных судов в объеме 74,4 млн. рублей; также не предоставлялась субсидия на возмещение недополученных доходов и (или) возмещение фактически понесенных затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг в объеме 43,4 млн. рублей.</p> <p>По подпрограмме «Дорожное хозяйство» уровень исполнения расходов составил 24,4% показателя сводной росписи с изменениями.</p>

		<p>На низком уровне осуществлялось перечисление Минтранс России субсидий ГК «Автодор» (18,1%) на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог.</p> <p>Соглашения с субъектами Российской Федерации о предоставлении нераспределенного в Федеральном законе № 459-ФЗ остатка межбюджетных трансфертов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в сумме 5 млрд. рублей заключены Росавтодором с 15 субъектами Российской Федерации в мае - июне 2019 года с нарушением установленного срока. В соответствии с п. 6 постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1664 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» заключение соглашений осуществляется не позднее 20 рабочих дней со дня принятия распоряжения Правительства Российской Федерации. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении распределения нераспределенного резерва межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности, предоставляемых в 2019 году бюджетам субъектов Российской Федерации», принято 29 марта 2019 года (№ 584-р). Таким образом, соглашения необходимо было заключить в срок до 29 апреля 2019 года.</p>
14	<p>Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия</p>	<p>Исполнение бюджетных ассигнований по указанной госпрограмме составило 43% показателей сводной бюджетной росписи (за аналогичный период 2018 года – 37,8%).</p> <p>В рамках подпрограммы «Развитие отраслей агропромышленного комплекса» не осуществлялись расходы по федеральному проекту «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» (5373 млн. рублей). Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов на цели проекта и решение Правительства Российской Федерации о распределении между регионами были утверждены в конце апреля 2019 года.</p> <p>По ведомственному проекту «Техническая модернизация агропромышленного комплекса» указанной подпрограммы не исполнены расходы на осуществление взноса в уставный капитал АО «Росагролизинг» на сумму 3000 млн. рублей, решение о выделении которого предусмотрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2019 г. № 904-р.</p> <p>По ведомственному проекту «Стимулирование инве-</p>

		<p>стиционной деятельности в АПК» не обеспечено исполнение расходов (100 млн. рублей) в связи с отсутствием утвержденного Правительством Российской Федерации распределения между субъектами иных межбюджетных трансфертов на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и (или) модернизацию объектов АПК и увеличением расходов на указанные цели при внесении изменений в Федеральный закон № 459-ФЗ.</p> <p>По подпрограмме «Обеспечение условий развития агропромышленного комплекса» при реализации ВЦП «Обеспечение общих условий функционирования отраслей агропромышленного комплекса» не использованы Росжелдором в полном объеме средства на предоставление субсидии ОАО «Российские железные дороги» на возмещение потерь в доходах, возникающих в результате установления льготных тарифов на перевозку зерна (100 млн. рублей). С учетом позднего утверждения Правил (постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 406), заключения соглашений в мае 2019 года, положений Правил, регламентирующих сроки предоставления организациями ежемесячных отчетов о потерях в доходах (не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным), рассмотрения Росжелдором и принятия по ним решения о предоставлении или об отказе в предоставлении субсидии (в течение 5 рабочих дней), а также о перечислении субсидии (не позднее 10 рабочих дней со дня принятия решения), исполнение расходов по льготированию перевозок зерна, будет осуществляться, начиная со II полугодия.</p> <p>В рамках ВЦП «Научно-техническое обеспечение развития отраслей АПК» не использованы в полном объеме средства федерального бюджета на предоставление грантов в форме субсидий на реализацию КНТП. По ведомственной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий» Росавтодором на низком уровне исполнены расходы по комплексному обустройству населенных пунктов сельской местности автомобильными дорогами (9,7%, или 922,7 млн. рублей).</p>
15	«Развитие рыбохозяйственного комплекса»	<p>В рамках госпрограммы «Развитие рыбохозяйственного комплекса» в отчетном периоде на низком уровне исполнены расходы на подпрограмму «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса» (0,2% показателя сводной росписи с изменениями), в рамках которой предусмотрены в основном расходы на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности.</p>

		<p>По подпрограмме «Модернизация и стимулирование» уровень исполнения составил 12,1% (перечисление субсидии сельхозтоваропроизводителям осуществляется по факту представления заемщиками оформленных надлежащим образом документов в связи с компенсационным характером ее предоставления).</p>
16	«Развитие внешнеэкономической деятельности»	<p>В рамках госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» в целях реализации мероприятий по предоставлению субсидий на финансовое обеспечение расходов по участию России в деятельности ВТО в I полугодии 2019 года Минэкономразвития России заключено соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидий АНО «Центр экспертизы по вопросам Всемирной торговой организации» (далее – АНО Центр ВТО) (от 21 марта 2019 г. № 139-10-2019-002, с изменениями от 29 марта и 23 мая 2019 года).</p> <p>В целях реализации мероприятия по субсидированию процентных ставок по экспортным кредитам и иным инструментам финансирования, аналогичным кредиту по экономической сути, предоставляемым коммерческими банками, внесены изменения в соглашение от 4 июля 2017 г. № 139-11-022 о предоставлении субсидии АО «РЭЦ».</p> <p>Длительные сроки заключения Минэкономразвития России дополнительных соглашений по отзыву ранее доведенных бюджетных назначений, а также по доведению бюджетных назначений в соответствии с новыми кодами бюджетной классификации, не позволили осуществлять в I квартале 2019 года кассовое исполнение расходов на предоставление субсидий на финансовое обеспечение расходов по участию Российской Федерации в деятельности ВТО, а также на субсидирование процентных ставок по экспортным кредитам и иным инструментам финансирования, аналогичным кредиту по экономической сути, предоставляемым коммерческими банками.</p> <p>В I полугодии 2019 года исполнение расходов по предоставлению субсидии АНО Центр ВТО составило 18,7 млн. рублей (39,1%). Исполнение расходов на субсидирование процентных ставок по экспортным кредитам и иным инструментам финансирования, аналогичным кредиту по экономической сути, предоставляемым коммерческими банками, осуществлялось за счет разрешенных к использованию остатков 2018 года и составило 381,5 млн. рублей (40,4% разрешенного к использованию остатка в сумме 943,6 млн. рублей). Исполне-</p>

		<p>ние расходов за счет средств 2019 года не осуществлялось, что создает риски образования остатков средств на указанные цели в текущем финансовом году.</p>
17	«Воспроизводство и использование природных ресурсов»	<p>Исполнение бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» составило 31,6% показателя сводной росписи с изменениями, что на 1,5% ниже уровня исполнения за соответствующий период 2018 года (17441,8 млн. рублей, или 33,1%).</p> <p>Наиболее низкий уровень кассового исполнения отмечается по подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» – 28,6% (на 1 июля 2018 года –31,6%).</p> <p>Так, Роснедрами на низком уровне исполнены расходы на закупку товаров, работ и услуг в рамках основных мероприятий подпрограммы по воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья (17%), твердых полезных ископаемых (18%) и подземных вод (21,1%), на которые приходится 63,5% финансирования подпрограммы, что обусловлено в основном длительным сроком принятия распоряжения Правительства Российской Федерации о продлении АО «Росгеология» на 2019 - 2020 годы статуса единственного исполнителя закупок работ, связанных с реализацией подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр».</p> <p>Также на низком уровне исполнены расходы Минприроды России на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (8,7%), не осуществлялась закупка методических и экспертно-аналитических работ – согласно утвержденному плану закупок товаров, работ, услуг проведение указанных закупок запланировано на II полугодие 2019 года.</p> <p>Уровень исполнения ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 – 2020 годах» составил 34,6% (на 1 июля 2018 года – 32,6%). Так, освоение Росводресурсами бюджетных инвестиций в объекты капстроительства составило 5,7% вследствие необходимости корректировки проектно-сметной документации и внесения соответствующих изменений в ФЦП, а также проведения закупочных процедур.</p> <p>Росгидрометом в I полугодии 2019 года не представлялись субсидии на иные цели подведомственным учреждениям в объеме 236,7 млн. рублей, в настоящее время проводится работа по заключению соглашений, доведение субсидий запланировано на III квартал 2019 года.</p>

		<p>Исполнение бюджетных ассигнований по подпрограмме «Использование водных ресурсов» сложилось на уровне 37,7% (на 1 июля 2018 года – 39,6%).</p> <p>В рамках подпрограммы отмечается низкий уровень исполнения Росводресурсами расходов на предоставление межбюджетных трансфертов: консолидированных субсидий (7,6%) и иных межбюджетных трансфертов на обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги в рамках федерального проекта «Оздоровление Волги»; консолидированных субсидий на восстановление и экологическую реабилитацию водных объектов (1,7%) и субвенций на улучшение экологического состояния гидрографической сети (4,8%), предусмотренных федеральным проектом «Сохранение уникальных водных объектов»; субвенций (12,5%) в рамках основного мероприятия «Обеспечение исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области водных отношений»; субвенций бюджетам Республики Крым и г. Севастополя (8,1%), предусмотренных основным мероприятием «Обеспечение эффективной реализации государственных функций в сфере водных отношений».</p> <p>Уровень кассового исполнения указанных межбюджетных трансфертов связан с сезонностью выполняемых водохозяйственных мероприятий (пропуск периода паводка (март - май), длительностью проведения закупочных процедур, сложившейся экономией по результатам торгов.</p>
18	«Развитие лесного хозяйства»	<p>В рамках госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» в I полугодии 2019 года исполнение расходов осуществлялось по 8 основным мероприятиям и федеральному проекту «Сохранение лесов» и составило 14363,1 млн. рублей и 2674,1 млн. рублей, соответственно, или 38,8% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями.</p> <p>В рамках указанной госпрограммы отмечается низкий уровень исполнения расходов на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (12,9%).</p> <p>По федеральному проекту «Сохранение лесов» отмечается низкий уровень исполнения расходов субъектами Российской Федерации. В целях достижения результата федерального проекта «Оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий</p>

		по охране лесов от пожаров» 81 субъекту Российской Федерации доведено 3550 млн. рублей, сумма кассовых расходов 47 бюджетов субъектов Российской Федерации составила 1213,8 млн. рублей, или 34,2% утвержденных бюджетных ассигнований. При этом 32 субъекта Российской Федерации средства не использовали.
19	«Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	<p>В рамках госпрограммы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» в отчетном периоде не осуществлялось исполнение расходов по подпрограмме «Построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», что обусловлено планируемым перераспределением предусмотренных МЧС России бюджетных ассигнований при внесении изменений в Федеральный закон № 459-ФЗ.</p> <p>На низком уровне исполнены расходы по ФЦП «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2015-2020 годы)» (17,4% показателя сводной росписи с изменениями). Основной объем бюджетных ассигнований в рамках указанной ФЦП предусмотрен Минздраву России (1452,8 млн. рублей, или 27,5%) и ФМБА России (1700,7 млн. рублей, или 32,2%), исполнение которых на 1 июля 2019 года составило соответственно 15,9% и 9,4%.</p> <p>Низкий уровень исполнения указанных расходов обусловлен длительностью проведения подведомственными организациями конкурсных процедур по бюджетным инвестициям в объекты капитального строительства в рамках государственного оборонного заказа.</p>
20	«Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	<p>В рамках госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» не осуществлялось исполнение расходов по подпрограмме «Поддержка реализации инвестиционных проектов в Байкальском регионе» (1882,8 млн. рублей). По подпрограмме «Поддержка реализации инвестиционных проектов на территориях Республики Бурятия и Забайкальского края, отобранных в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, до 3 ноября 2018 года» не осуществлялось исполнение расходов Минэкономразвития России. По подпрограмме «Обеспечение реализации госпрограммы и прочие мероприятия в области сбалансированного территориального развития» расходы Минвостокразвития России исполнены на уровне 18,3% показателя сводной росписи с изменениями. По ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на</p>

		2016 – 2025 годы» уровень исполнения расходов составил 11,4%.
21	«Развитие Северо-Кавказского федерального округа»	<p>Исполнение бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» составило 20,2% показателя сводной росписи с изменениями. По подпрограммам «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2016 - 2025 годы», «Формирование инфраструктуры государственной информационной политики в Северо-Кавказском федеральном округе» и «Комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство Кавказских Минеральных Вод» кассовое исполнение расходов в отчетном периоде не осуществлялось. По подпрограммам «Поддержка инвестиционных проектов и создание благоприятных условий для инвестиционной деятельности на территории Северо-Кавказского федерального округа» и «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе» уровень исполнения составил лишь 0,3% и 0,4% соответственно.</p>
22	«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»	<p>Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 63 утверждена госпрограмма «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» с объемом бюджетных ассигнований на 2019 год - 150467 млн. рублей.</p> <p>В рамках госпрограммы реализуется ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2022 года» (далее – ФЦП «Крым»), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 790.</p> <p>По состоянию на 1 июля 2019 года кассовое исполнение расходов по ФЦП «Крым» составило 35209,1 млн. рублей, или 21,6% показателя сводной росписи с изменениями.</p> <p>По состоянию на 1 июля 2019 года отмечается отсутствие кассового исполнения расходов в рамках ФЦП «Крым» по государственному заказчику Минэнерго России.</p> <p>На низком уровне исполнены расходы Минкультуры России - 13,7% показателя сводной росписи с изменениями, Минпросвещения России – 16,4%, Минобрнауки России – 1,07%, Росавтодора – 12,3%, Росжелдора – 14,3%, Росморречфлота – 4%.</p> <p>Кассовое исполнение расходов федерального бюджета государственным заказчиком-координатором Минэкономразвития России составило 30049,1 млн. рублей, или 27,3% показателя сводной росписи с изменениями.</p>

23	«Реализация государственной национальной политики»	<p>Исполнение бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы «Реализация государственной национальной политики» составило 560,2 млн. рублей или 17,4% показателя сводной росписи с изменениями. По подпрограмме «Российское казачество» исполнение расходов не осуществлялось. На уровне 8% исполнены расходы по подпрограмме «Государственно-общественное партнерство в сфере государственной национальной политики Российской Федерации».</p>
24	«Научно-технологическое развитие Российской Федерации»	<p>В рамках госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» расходы по предоставлению субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям на реализацию мероприятий федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» нацпроекта «Наука» в отчетном периоде не осуществлялись. Условиями заключенных соглашений предусматривается поэтапная оплата работ.</p> <p>На уровне менее 38,3% показателя сводной росписи с изменениями исполнены расходы по подпрограмме «Развитие национального интеллектуального капитала», что обусловлено неисполнением расходов ФГБУ «Национальный исследовательский центр «КУРЧАТОВСКИЙ ИНСТИТУТ» по предоставлению подведомственным учреждениям грантов, субсидий на иные цели в рамках федерального проекта «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок». Доля указанных бюджетных ассигнований в общем объеме расходов, утвержденных на подпрограмму, составляет 54,7%.</p>

Научное издание

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ТРАНСФЕРТОВ**

Оригинал-макет, обложка и верстка – И.А. Юрченко

ISBN 978-5-6046050-0-4



Подписано в печать 24.02.2021. Формат 60x90 1/16
Усл.печ.л. 8,12. Тираж 50 экз. Заказ № 991.

Отпечатано в ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС»
150062, г. Ярославль, пр-д Доброхотова, д.16, кв.158
Тел.: (4852) 58-76-33, 58-76-37