**14. Межбюджетные отношения**

**14.1.** **Результаты проверки и анализа исполнения расходов федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации**

**14.1.1.** Федеральным законом № 362-ФЗ предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (далее – межбюджетные трансферты) в объеме 1 708 455,4 млн. рублей. С учетом внесенных изменений в 2018 году общий объем межбюджетных трансфертов составил 1 840 641,2 млн. рублей. В соответствии со сводной бюджетной росписью (с изменениями) расходы федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов на 2018 год составили 2 103 044,4  млн. рублей, что на 261 812,2 млн. рублей, или на 14,2 %, больше расходов, утвержденных Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ (с изменениями).

Кассовые расходы на предоставление межбюджетных трансфертов в 2018 году составили 2 044 793,3 млн. рублей, что на **204 152,1 млн. рублей**, или на **11,1 %**, больше расходов, утвержденных Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями), и на **58 251,1 млн. рублей**, или на **2,8 %**, меньше показателя, предусмотренного сводной бюджетной росписью (с изменениями). Информация об исполнении межбюджетных трансфертов в разрезе форм межбюджетных трансфертов в 2018 году представлена в следующей таблице.

(млн. рублей)

| **Наименование показателя** | **Утверждено** | | **Сводная бюджетная роспись** (с измене-ниями) | **Кассовое исполнение** | **Кассовое исполнение, в % к показателям** | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Федеральным  законом  № 362-ФЗ | Федеральным законом  № 362-ФЗ (с изменениями) | федерального закона (с измене-ниями) | сводной бюджетной росписи  (с измене-ниями) |
| **Межбюджетные трансферты ‑** всего | **1 708 455,4** | **1 840 641,2[[1]](#footnote-1)** | **2 103 044,4** | **2 044 793,3** | **111,1** | **97,2** |
| в % к ВВП | 1,8 | 1,8 | 2 | 1,9 |  |  |
| в % к общему объему расходов | 10,3 | 11,0 | 15,1 | 11,3 |  |  |
| из них: |  |  |  |  |  |  |
| **Дотации** | **828 837,8** | **946 714,4** | **1 035 812,7** | **1 035 462,9** | **109,4** | **100** |
| в % к ВВП | 0,9 | 0,9 | 1 | 1 |  |  |
| в % к общему объему расходов | 5 | 5,6 | 7,4 | 5,7 |  |  |
| в % к общей сумме трансфертов | 48,5 | 51,4 | 49,3 | 50,6 |  |  |
| **Субсидии** | **431 686,0** | **388 927,3** | **408 177,0** | **381 848,4** | **98,2** | **93,5** |
| в % к ВВП | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |  |  |
| в % к общему объему расходов | 2,6 | 2,3 | 2,9 | 2,1 |  |  |
| в % к общей сумме трансфертов | 25,3 | 21,2 | 19,4 | 18,7 |  |  |
| **Субвенции** - всего | **309 476,9** | **287 567,4** | **345 178,9** | **331 679,6** | **115,3** | **96,1** |
| в % к ВВП | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |  |  |
| в % к общему объему расходов | 1,9 | 1,7 | 2,5 | 1,8 |  |  |
| в % к общей сумме трансфертов | 18,1 | 15,6 | 16,4 | 16,2 |  |  |
| **Иные межбюджетные трансферты** **‑**  всего | **138 454,6** | **217 432,2** | **313 875,9** | **295 802,4** | **136** | **94,2** |
| в % к ВВП | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |  |  |
| в % к общему объему расходов | 0,8 | 1,3 | 2,3 | 1,6 |  |  |
| в % к общей сумме трансфертов | 8,1 | 11,8 | 14,9 | 14,5 |  |  |

По сравнению с 2017 годом расходы федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов увеличились **на 21 %**, в том числе по иным межбюджетным трансфертам **на 59,8 %**, дотациям – **на 36,4 %**, субвенциям – **на 1,7 %**,при этом расходыпо субсидиям уменьшились **на 9 %.**

**По отношению к ВВП** расходы федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов увеличились на 0,1 процентного пункта и составили **1,9 %.**

**Доля межбюджетных трансфертов** составила **11,3 % общих расходов** федерального бюджета и увеличилась по сравнению с 2017 годом (10,3 %) на 1 процентный пункт.

Наибольший объем межбюджетных трансфертов перечислен субъектам Российской Федерации в IV квартале 2018 года. При этом необходимо отметить **неравномерность перечисления регионам субсидий (42,5 %) и иных межбюджетных трансфертов (53,3 %).** Перечисление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в конце финансового года приводит к образованию остатков межбюджетных трансфертов.

**На низком уровне** (**менее 90 %** показателя, предусмотренного сводной бюджетной росписью (с изменениями) исполнены расходы по 6 государственным программам Российской Федерации, из них значительно по госпрограмме «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (36,5 %). **На низком уровне (менее 90 %)** осуществлялось финансирование по 3 разделам классификации расходов: 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (84,4 %), 07 «Образование» (87,1 %) и 11 «Физическая культура и спорт» (87,9 %).

В 2018 году межбюджетные трансферты предоставлялись в рамках 11 приоритетных проектов в общем объеме 128 783,9 млн. рублей, что составляет 6,3 % общего объема межбюджетных трансфертов.

**На низком уровне (менее 90 %)** исполнены расходы по межбюджетным трансфертам 8 главными распорядителями, информация по которым представлена на следующей диаграмме.

Информация об исполнении межбюджетных трансфертов по разделам классификации расходов, по формам межбюджетных трансфертов в разрезе главных распорядителей, а также о поквартальном исполнении межбюджетных трансфертов в 2018 году представлена в таблицах 1 - 3 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.2.** Расходы федерального бюджета на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации **дотаций** по сравнению с 2017 годом увеличились на 276 487,0 млн. рублей, или на 36,4 %. В общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, **доля дотаций** увеличилась на 5,7 процентного пункта и составила 50,6 % (в 2017 году – 44,9 %).

В 2018 году между Минфином России и 73 субъектами Российской Федерации были заключены соглашения, которые предусматривали меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации[[2]](#footnote-2).

При этом отдельные субъекты Российской Федерации, которым были предоставлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, не выполнили часть обязательств, закрепленных в соглашении, а именно обязательства по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и увеличение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а также обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию.

В соответствии с Постановлением № 1701 за нарушение указанных обязательств предусмотрена мера ответственности в виде применения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации мер дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации к должностным лицам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, чьи действия (бездействие) привели к нарушению указанных обязательств.

В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **факты нарушения (недостатки)** Минфином России **условий предоставления** из федерального бюджета субъектам Российской Федерации **дотаций.**

Так, по дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности **не внесены** изменения в сводную бюджетную роспись, **не заключены соглашения** о предоставлении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации с 2 субъектами Российской Федерации; распределение не всех дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности субъектов Российской Федерации **осуществлено в соответствии с методиками**;в 7 распоряжениях Правительства Российской Федерации **не определены цели** предоставления межбюджетного трансферта.

Подробная информация о нарушениях (недостатках) условий предоставления из федерального бюджета дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2018 году представлена в таблице 4 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.3.** Расходы федерального бюджета на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации **субсидий** по сравнению с 2017 годом уменьшились на 37 957,8 млн. рублей, или на 9 %. В общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, **доля** **субсидий** уменьшилась на 6,1 процентного пункта и составила 18,7 % (в 2017 году – 24,8 %).

**14.1.3.1.** Объем указанных субсидий приходится на 3 вида расходов классификации расходов: 521 «Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности» (30,3 % общего объема субсидий), 522 «Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности» – (31 %) и 523 «Консолидированные субсидии» (38,7 %).

По мнению Счетной палаты, в 2018 году работа по консолидации субсидий по принципу «одна госпрограмма/подпрограмма – одна субсидия», а также по переводу иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий с последующей консолидацией недостаточно проводилась.

Так, увеличение количества консолидированных субсидий фактически происходит без сокращения общего количества субсидий, поскольку в разряд консолидированных переводятся субсидии, которые в рамках своей государственной программы единственные. В 2018 году в сводную бюджетную роспись вносились изменения в части перераспределения вида расходов 521 на 523 по таким субсидиям, как на мероприятия по стимулированию программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации и на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации новых мест в общеобразовательных организациях.

**14.1.3.2. Низкий уровень исполнения (менее 90**% показателя, предусмотренного сводной бюджетной росписью (с изменениями) сложился по 8 главным распорядителям: **Росрыболовству** – 36,5 %, **Росреестру** – 69,4 %, **Роструду** – 71,2 %, **Росавиации** – 75 %, **Росводресурсам** – 81,3 %, **Минздраву России** – 82,3 %, **Минспорту России** – 89,5 %, **Минэкономразвития** **России** – 89,8 %.

Следует отметить, что низкий уровень исполнения по отдельным главным распорядителям был отмечен и в 2017 году (по Росреестру – 45,3 %, Росрыболовству – 56,3 %, Роструду – 77,1 %, Минэкономразвития России – 89,1 %).

Основными причинами низкого исполнения расходов федерального бюджета являются: экономия, сложившаяся по результатам проведения конкурсных процедур; перечисление межбюджетных трансфертов в пределах сумм, необходимых для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации; невыполнение обязательств подрядными организациями, корректировка проектной документации, приостановление строительных работ из-за процессуальных действий правоохранительных органов; досрочное погашение заемщиками кредитных договоров, уточнение графиков погашения кредитов, неподтверждение целевого использования кредитных средств.

По сравнению с 2017 годом расходы на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий увеличились по 10 главным распорядителям.

Необходимо отметить **неравномерность перечисления субсидий** субъектам Российской Федерации: в I квартале 2018 года – 34 843,4 млн. рублей (9,1 % общего перечисленного в 2018 году объема субсидий), во II квартале – 98 193,0 млн. рублей (25,7 %), в III квартале – 86 398,6 млн. рублей (22,7 %), в IV квартале – 162 413,4 млн. рублей (42,5 %), из них в декабре 2018 года – 92 027,7 млн. рублей (24,1 %).

**14.1.3.3.** В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **факты нарушения условий, целей и порядка предоставления субсидий**, других обязательств, установленных в правилах предоставления и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и соглашениях о предоставлении субсидии, **недостоверности расчетов** при определении объема субсидии субъектам Российской Федерации, **несоблюдения положений** постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», а также **несоблюдения условий,** предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 61 «О некоторых вопросах использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации» в части межбюджетных трансфертов.

Отдельными главными распорядителями **не был осуществлен надлежащий контроль за соблюдением субъектами** Российской Федерации условий предоставления субсидий и других обязательств, установленных в соглашениях, в том числе в части **достижения показателей результативности использования** субсидий. Так, расчетный объем средств, подлежащих уплате в федеральный бюджет за недостижение в 2018 году показателей результативности по субсидиям на господдержку сельского хозяйства, составил 253,7 млн. рублей (оценка Счетной палаты). При этом требования о возврате из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет объема средств в связи невыполнением указанных показателей Минсельхозом России не направлялись.

Подробная информация о нарушениях (недостатках) при формировании и исполнении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, а также факты ненадлежащего контроля главными распорядителями за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий и других обязательств, предусмотренных соглашениями, представлена в таблицах 5 - 9 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.4.** Расходы федерального бюджета на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации **субвенций** по сравнению с 2017 годом увеличились на 5 534,1 млн. рублей, или на 1,7 %. В общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, **доля** **субвенций** уменьшилась на 3,1 процентного пункта и составила 16,2 % (в 2017 году – 19,3 %).

**14.1.4.1. Низкий уровень исполнения (менее 90 %** показателя, предусмотренного сводной бюджетной росписью (с изменениями), как и в 2017 годусложился по 3 главным распорядителям: **Росимуществу** – 72,6 % (в 2017 году – 66,4 %), **Росводресурсам** – 77,8 % (83,5 %), **Судебному департаменту при Верховном Суде** **Российской Федерации** – 80 % (60,5 %).

Основные причины низкого исполнения связаны с невыполнением подрядными организациями условий заключенных государственных контрактов, экономией средств по итогам проведенных торгов в III - IV кварталах 2018 года, природными условиями (ранние сроки закрытия навигации), с экономией по заработной плате (фактическое число сотрудников меньше числа сотрудников по штатному расписанию), а также со заявительным характером социальных выплат.

Счетной палатой неоднократно отмечалось, что одним из резервов в планировании и исполнении расходов федерального бюджета является совершенствование механизма определения реальной потребности в социальных выплатах через осуществление более точного расчета прогнозной численности их получателей.

Так, остаток субвенций региональным бюджетам на оказание мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в 2018 году составил 5 667,5 млн. рублей (5,4 %), в 2017 году - 6 562,1 млн. рублей (6 %) и сложился в связи с отсутствием потребности у субъектов Российской Федерации в данных средствах с учетом фактически начисленной платы за жилищно-коммунальные услуги гражданам отдельных категорий, установленных федеральным законодательством, и снижением численности получателей льгот.

**14.1.4.2.** В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **факты нарушения условий** **и порядка** предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, **необеспечения надлежащего контроля** за осуществлением расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в части предоставления отчетов о расходах бюджетов и достижения целевых прогнозных показателей, соблюдения сроков их представления.

Подробная информация о нарушениях (недостатках) в части формирования, предоставления, распределения и использования субвенций, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, представлена в таблице 10 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.5.** Расходы федерального бюджета на предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации **иных межбюджетных трансфертов** по сравнению с 2017 годом увеличились на 110 664,6 млн. рублей, или на 59,8 %. В общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, **доля** **иных межбюджетных трансфертов** увеличилась на 3,5 процентного пункта и составила 14,5 % (в 2017 году – 11 %).

**14.1.5.1.** **Низкий уровень исполнения (менее 90 %** показателя, предусмотренного сводной бюджетной росписью (с изменениями)сложился по 3 главным распорядителям: **Минпросвещения России** – 83,5 %, **Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации** – 84,5 %, **Минспорту России –** 86,4 %.

Основные причины низкого исполнения связаны с поздними сроками проведения аукционов на определение подрядной организации и несвоевременным внесением проектно-сметной документации объектов в реестр, нарушением подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов, экономией средств в связи с отсутствием потребности у регионов в межбюджетных трансфертах на обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы и их помощников в избирательных округах и другим.

**14.1.5.2.** В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **факты нарушения порядка и условий** предоставленияиных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, несоответствия заключенных соглашений о предоставлении иного межбюджетного трансферта типовой форме соглашения, **недостижения** субъектами Российской Федерации **значений показателей результативности**, предусмотренных соглашениями.

Подробная информация о нарушениях (недостатках) в части формирования, предоставления, распределения и использования иных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, представлена в таблице 11 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.6.** По состоянию на 1 января 2019 года объем **остатков межбюджетных трансфертов** на счетах субъектов Российской Федерации уменьшился по сравнению с началом года на 1 416,2 млн. рублей, или на 30 %, и сложился в сумме **3 308,0 млн. рублей**.

Сведения об объемах остатков межбюджетных трансфертов за 2013 – 2018 годы приведены в следующей таблице.

(млн. рублей)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | По состоянию на 1 января | | | | | |
| 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. |
| Остатки межбюджетных трансфертов на счетах субъектов Российской Федерации | **200 346,7** | **125 980,1** | **72 276,7** | **6 237,1** | **4 724,2** | **3 308,0** |
| из них подлежащие возврату в федеральный бюджет | **200 248,0** | **125 954,9** | **72 263,3** | **6 278,4** | **3 440,9** | **3 242,3** |

**Наибольший объем остатков** по состоянию на 1 января 2019 года сложился по **Минздраву России** – 828,8 млн. рублей (25,1 % общего объема остатков неиспользованных межбюджетных трансфертов), **Росжелдору** – 645,5 млн. рублей (19,5 %), **Минпросвещения России** – 558,3 млн рублей (16,9 %), **Минстрою России** – 322,8 млн. рублей (9,8 %), **Минвостокразвития России** – 230,2 млн рублей (7 %). Необходимо отметить, что по отдельным главным распорядителям бюджетных средств **остатки межбюджетных трансфертов значительно увеличились:** в **Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации** – в 15,5 раза, в **Минздраве России** – в 2,6 раза, в **Минтруде** **России** в 1,3 раза.

**Наибольший объем остатков** по состоянию на 1 января 2019 года сложился в **Нижегородской области** – 664,4 млн. рублей (20,1 % общего объема остатков неиспользованных межбюджетных трансфертов), **Хабаровском крае** – 317,1 млн. рублей (9,6 %), **Республике Саха (Якутия)** – 282,4 млн. рублей (8,5 %), **Новгородкой области** – 227,5 млн. рублей (6,9 %), **Костромской области** – 195,2 млн. рублей (5,9 %), **Приморском крае** – 128,7 млн. рублей (3,9 %).

**Наличие не использованных субъектами Российской Федерации остатков межбюджетных трансфертов свидетельствует о недостаточном качестве планирования расходов на предоставление межбюджетных трансфертов при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год со стороны главных распорядителей средств, а также о необходимости повышения качества управления финансовыми ресурсами отдельными субъектами Российской Федерации.**

Информация об остатках межбюджетных трансфертов на счетах субъектов Российской Федерации по отдельным главным распорядителям бюджетных средств и по отдельным субъектам Российской Федерации в 2018 году представлена в таблицах 12 и 13 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.7.** В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России **осуществляет бюджетные полномочия по разработке прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации.**

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 году в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживаются тенденции к сдерживанию регионами расходных обязательств и незначительному снижению уровня долговой нагрузки.

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации** составили **12 392,5 млрд. рублей**, что **на 10,1 % больше соответствующего прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации**. По сравнению с 2017 годом поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации увеличились на 15,2 % (в 2017 году – на 8,4 %).

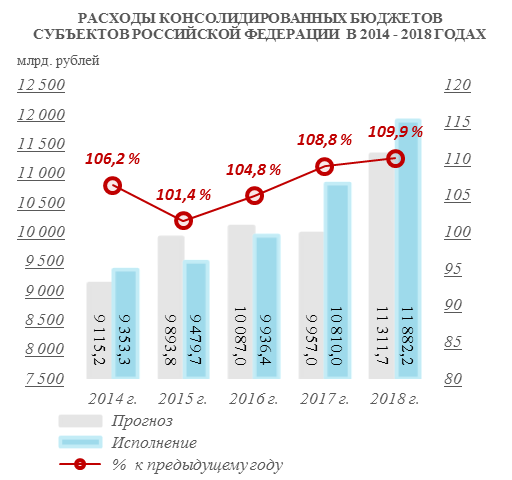
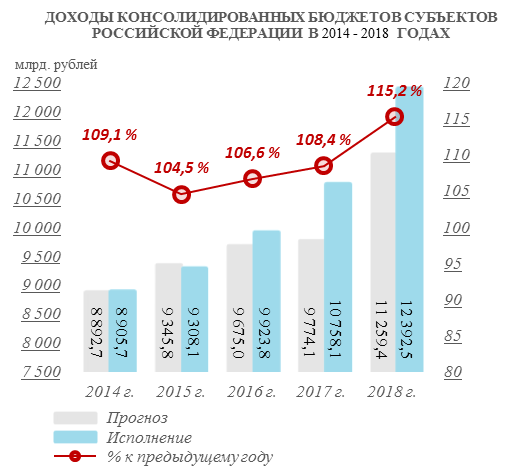
**Расходы** **консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации** за 2018 год составили **11 882,2 млрд. рублей**, что на **5 % больше** прогнозируемого показателя, и увеличились по сравнению с 2017 годом на 9,9 % (в 2017 году – на 8,8 %).

В 2018 году консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации впервые с 2008 года исполнены с **профицитом в сумме 510,3 млрд. рублей** (прогнозировался дефицит 52,3 млрд. рублей). На 1 декабря 2018 года складывался профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 1 182,3 млрд. рублей. Таким образом, за декабрь в регионах образовался дефицит в объеме 672,0 млрд. рублей, что свидетельствует о недостаточно эффективном управлении финансовыми ресурсами в регионах.

Данные о доходах, расходах и дефиците (профиците) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 - 2018 годах приведены на следующих диаграммах.

%

%



Следует отметить, что бюджетные назначения по доходам исполнены в объеме 105,2 %, по расходам – 95,4 %. Если бы регионы исполнили запланированные на 2018 год расходные обязательства (12 456,7 млрд. рублей) при фактически полученных доходах (12 392,5 млрд. рублей), дефицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации превысил 64,0 млрд. рублей.

**Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, увеличилось до 70 регионов** (в 2017 году – 38 регионов). Консолидированные бюджеты 15 субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом(в 2017 году – 47 регионов).

Из 15 субъектов Российской Федерации бюджеты 14 регионов были исполнены с дефицитом и в 2017 году, при этом увеличение дефицита по сравнению с 2017 годом отмечается в 3 регионах: в Московской области (в 2,2 раза), Хабаровском крае (в 1,6 раза), Сахалинской области (в 1,2 раза).

**Сохраняется** значительная **зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи** из **федерального бюджета. Доходы 18 субъектов** Российской Федерации **более чем на 40 %** сформированы **за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов** бюджетной системы Российской Федерации, из них у **9 регионов указанная доля составляет свыше 60 %**.

Данные о прогнозе и фактическом исполнении доходов, расходов и источников финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 – 2018 годах свидетельствуют **о необходимости повышения точности прогнозирования основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации в целом**.

Подробная информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 году представлена в таблице 14 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.8. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований** на 1 января 2019 года **составил 2 578,2 млрд. рублей** и **уменьшился** по сравнению с 1 января 2018 года (2 683,4 млрд. рублей) на **105,2 млрд. рублей,** или на **3,9 %.**

**14.1.8.1. Объем государственного долга** субъектов Российской Федерации на 1 января 2019 года **составил 2 206,3 млрд. рублей** (2,1 % к ВВП) и **уменьшился** по сравнению с 1 января 2018 года (2 315,4 млрд. рублей) на **109,1 млрд. рублей,** или на **4,7 %.**

Оценка состояния долговой устойчивости регионов показывает **значительный объем накопленных обязательств, приближающийся у отдельных регионов к объему их годовых доходов**, что свидетельствует **о высокой текущей долговой нагрузке** на региональные бюджеты.

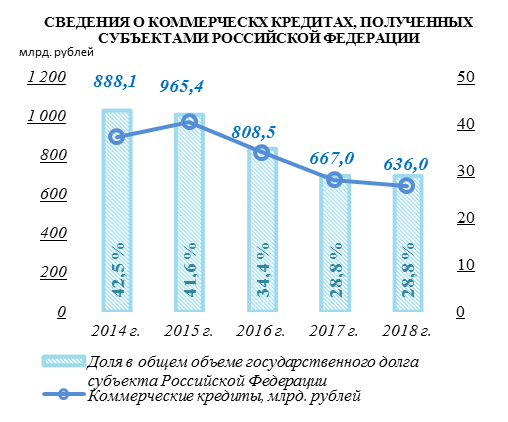
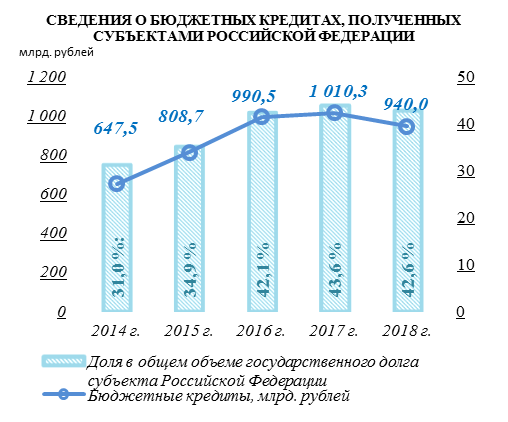
**Государственный долг субъектов** Российской Федерации в 2018 году составил **25,3 % объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов регионов** (в 2017 году – 30,5 %). При этом объем госдолга субъекта Российской Федерации **превысил 100 %** объема налоговых и неналоговых доходов бюджета региона **в Республике Мордовия (236,9 %), Костромской области (115,2 %)**. **Выше 50 %** указанное отношение сложилось **в 42 регионах**.

**14.1.8.2.**В 2018 году в структуре долговых обязательств субъектов Российской Федерации **доля** **бюджетных кредитов**, привлеченных в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, **уменьшилась** по сравнению с началом года **на 1 процентный пункт (с 43,6 % до 42,6 %)**. При этом доля задолженности по **кредитам, полученным субъектами** Российской Федерации **от кредитных организаций**, иностранных банков и международных финансовых организаций, **осталась на уровне 2017 года** и составила **28,8 %,** доля задолженности **по государственным ценным бумагам** субъектов Российской Федерации увеличилась **на 1,3 процентного пункта (с 23,7 % до 25 %),** а по **государственным гарантиям** субъектов Российской Федерации сократилась **на 0,3 процентного пункта (с 3,5 % до 3,2 %)**.

Данные об объемах и структуре задолженности по бюджетным и коммерческим кредитам субъектов Российской Федерации в 2014 - 2018 годах приведены на следующих диаграммах.

%

%



**14.1.8.3.**В 2018 году **продолжился рост объема долга муниципальных образований**. По состоянию на 1 января 2019 года указанный долг составил 371,9 млрд. рублей, что на 3,9 млрд. рублей, или на 1,1 %, больше, чем на 1 января 2018 года.

**14.1.8.4. Расходы** на **обслуживание государственного** и **муниципального долга** в 2018 году составили **111,4 млрд. рублей**, что на 22,5 млрд. рублей, или на 16,8 %, меньше, чем в 2017 году (133,9 млрд. рублей). В общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации расходы на обслуживание государственного и муниципального долга составили0,9 % (в 2017 году – 1,2 %).

Подробная информация о государственном долге субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2018 году представлена в таблице 15 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.1.9.**Анализ реализации бюджетных полномочий Минфина России, установленных статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации, **по предоставлению бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации** показал следующее.

Остаток задолженности по предоставленным бюджетным кредитам бюджетам субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 года составил 930 155,9 млн. рублей, объем возврата бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2018 году составил 69 883,1 млн. рублей, или 97,5 % планируемого объема возврата бюджетных кредитов в 2018 году (71 685,4 млн. рублей).

Значительное снижение объемов возврата бюджетных кредитов в 2018 году   
(на 243 572,7 млн. рублей, или в 4,5 раза меньше уровня 2017 года, - 313 455,8 млн. рублей) обусловлено проведенной в декабре 2017 года реструктуризацией задолженности субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, общий объем реструктурированной задолженности составил 722,4 млрд. рублей.

В соответствии с Правилами проведения в 2017 году реструктуризации обязательств субъектов Российской Федерацией перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531, с 73 субъектами Российской Федерации Минфином России заключены дополнительные соглашения к соглашениям о предоставлении бюджетных кредитов, в соответствии с которыми регионам предоставлена рассрочка по погашению задолженности по бюджетным кредитам с переносом погашения задолженности на период с 2018 по 2024 год, в том числе с погашением в 2018 году в размере 5 % суммы задолженности.

В 2018 году погашение бюджетных кредитов осуществлено 78 субъектами Российской Федерации, в том числе досрочно погашена задолженность по бюджетным кредитам Республикой Крым и Ханты-Мансийским автономным округом в общем объеме 1 332,2 млн. рублей, и 11 субъектами Российской Федерации – в связи с нарушением условий предоставления бюджетных кредитов в общем объеме 12 739,4 млн. рублей.

**Нарушения условий соглашений** в части превышения предельных значений дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и объема государственного долга субъекта Российской Федерации, в том числе общего объема долговых обязательств по рыночным заимствованиям, по итогам 2017 года установлены в 9 субъектах Российской Федерации, по итогам 2018 года – **в 8 субъектах Российской Федерации**.

В 2018 году в отношении Республики Мордовия и Кабардино-Балкарской Республики Минфином России принято решение о применении бюджетных мер принуждения в связи с нарушением указанными регионами условий предоставления бюджетного кредита в 2017 году и сроков досрочного погашения бюджетных кредитов (до 1 июля 2018 года).

**14.2. Результаты проверки и анализа исполнения расходов федерального бюджета на межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации**

**14.2.1.** Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ (первоначальной редакции) предусмотрены бюджетные ассигнования **на предоставление трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов** Российской Федерации (открытая часть) в сумме **3 420 666,3 млн. рублей, или 20,7 %** общего объема бюджетных ассигнований.

В течение 2018 года **Федеральными законами** от 3 июля 2018 г. **№ 193-ФЗ** **и**   
от 29 ноября 2018 г. **№ 458-ФЗ** объем бюджетных ассигнований на предоставление трансфертов государственным внебюджетным фондам **уменьшен на 67 550,3 млн. рублей и 568,0 млн. рублей соответственно.**

Подробная информация о внесенных изменениях в Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ в течение 2018 года в части бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов представлена в таблице 16 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.2.2. Кассовые расходы** на предоставление трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов **составили 3 309 730,2 млн. рублей**, что на **42 817,9 млн. рублей,** или на **1,3 %, меньше расходов**, утвержденных Федеральным законом № 362-ФЗ (с изменениями), и на **34,2 млн. рублей** **меньше** показателя, предусмотренного сводной бюджетной росписью (с изменениями). По сравнению с 2017 годом указанные расходы **уменьшились** **на 442 259,9 млн. рублей**, или **на 11,8 %**.

Исполнение расходов федерального бюджета на предоставление **трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов** представлено в следующей таблице.

(млн. рублей)

| **Наименование показателей** | **Утверждено** | | **Сводная бюджетная роспись  (с изменениями)** | **Кассовое исполнение** | Исполнено в %  к показателям | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Федеральным законом  № 362-ФЗ | Федеральным законом  № 362-ФЗ (с изм.) | Федерального закона № 362-ФЗ (с изм.) | сводной бюджетной росписи (с изм.) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| По разделу 0900 **«Здравоохранение»** | **32 193,7** | **32 193,7** | **32 193,7** | **32 193,7** | **100,0** | **100,0** |
| Федеральный фонд обязательного медицинского страхования | 32 193,7 | 32 193,7 | 32 193,7 | 32 193,7 | 100 | 100 |
| По разделу 1000 **«Социальная политика»** | **3 388 472,6** | **3 320 354,3** | **3 277 570,7** | **3 277 536,5** | **98,7** | **99,99** |
| Пенсионный фонд Российской Федерации  (открытая часть) | 3 342 138,1 | 3 273 278,9 | 3 225 646,2 | 3 225 612,0 | 98,5 | 99,99 |
| Фонд социального страхования Российской Федерации | 46 334,6 | 47 075,4 | 51 924,5 | 51 924,5 | 1,1 раза | 100 |
| **Всего** | **3 420 666,3** | **3 352 548,1** | **3 309 764,4** | **3 309 730,2** | **98,7** | **99,99** |
| в % к ВВП | 3,5 | 3,3 | 3,2 | 3,2 |  |  |
| в % к сумме расходов федерального бюджета | 20,7 | 19,9 | 18,9 | 19,8 |  |  |

В объеме перечисленных межбюджетных трансфертов доля Минфина России как главного распорядителя средств федерального бюджета сохранилась на уровне предыдущих нескольких лет и составила 99 % общего объема бюджетных ассигнований на указанные цели, 0,8 % приходится на Минтруд России, на Минобороны России и Госкорпорацию «Росатом» – 0,2 %.

**Доля** расходов федерального бюджета на предоставление **межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов** **в общем объеме расходов** федерального бюджета составляет в 2018 году **19,8 %,** что на 3 процентных пункта меньше, чем в 2017 году (в 2017 году – 22,8 %, в 2016 году – 20,7 %, в 2015 году – 20,1 %).

Информация о доли межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов в доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов приведена в следующей таблице.

| **Наименование показателя** | **2018 г.** | **2017 г.** | **2016 г.** |
| --- | --- | --- | --- |
| Межбюджетные трансферты в доходной части бюджетов государственных внебюджетных фондов | | | |
| Федеральный фонд обязательного медицинского страхования | 1,7 % | 1,6 % | 1,5 % |
| Пенсионный фонд Российской Федерации | 39,0 % | 44,5 % | 43,9 % |
| Фонд социального страхования Российской Федерации | 7,1 % | 7,2 % | 4,1 % |

 ‑ увеличилось по отношению к предыдущему году;  ‑ уменьшилось по отношению к предыдущему году;  ‑ осталось на уровне предыдущего года

Следует отметить, что, несмотря на снижение на 5,5 процентного пункта доли поступлений межбюджетных трансфертов в доходной части бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР**)** в 2018 году по сравнению с 2017 годом, **устойчивая зависимость** **формирования доходной части бюджета ПФР** от поступления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета **сохраняется**.

**14.2.3.**Межбюджетные трансферты бюджету ПФР на выплату страховой пенсии и на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния составили 1 845 545,3 млн. рублей, или 57,2 % общей суммы межбюджетных трансфертов, предоставленных бюджету ПФР (в 2017 году – 56,5 %, в 2016 году – 62 %, в 2015 году – 60,3 %).

Информация объемах предоставленных межбюджетных трансфертов ПФР на выплату страховой пенсии и на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния представлена в таблице 18 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

Следует отметить, что **по ряду расходов, осуществляемых ПФР**, источником которых являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета, **кассовое исполнение в 2018 году сложилось на достаточно низком уровне.**

В результате неполного использования в 2018 году межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставленных ПФР, по состоянию **на 1 января 2019 года образовались остатки** средств межбюджетных трансфертов бюджету ПФР (расчетно) на общую сумму **99 362,1 млн. рублей** (на 1 января 2018 года – 69 930,3 млн. рублей), которые согласно части 1 статьи 8 Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 432-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» могут быть направлены ПФР в 2019 году на те же цели.

Анализ остатков межбюджетных трансфертов ПФР показал, что расчетное процентное соотношение по отдельным остаткам на 1 января 2019 года и расходов 2018 года составляет от 0,3 % («Компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами», код целевой статьи расходов 03 1 18 30390) до 760 % («Компенсации расходов, связанных с переездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в другую местность на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению»), код целевой статьи расходов 03 6 02 31150).

Подробная информация об исполнение ПФР расходов, на цели которых предоставлены межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2018 году, представлена в таблице 19 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.2.4. По ряду расходов, осуществляемых Фондом социального страхования** Российской Федерации (далее – ФСС), источником которых являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета, **кассовое исполнение в 2018 году также сложилось на достаточно низком уровне**, что обусловлено в основном заявочным принципом осуществления расходов.

Так, ФСС не исполнены в полном объеме расходы (в сумме 0,05 млн. рублей), направленные на выплату пособий по беременности и родам отдельным категориям граждан в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов.

Подробная информация об исполнение ФСС расходов, на цели которых предоставлены межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2018 году, представлена в таблице 19 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

**14.2.5. На компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов** для отдельных плательщиков страховых взносов бюджетам государственных внебюджетных фондов из федерального бюджета предоставлены бюджетные ассигнования в объеме **548 563,7 млн. рублей**, что на 72 068,3 млн. рублей, или на 15,1 %, больше, чем в 2017 году.

Информация об объемах компенсации выпадающих доходов бюджетам государственных внебюджетных фондов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов в разрезе государственных внебюджетных фондов представлена в таблице 19 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты установлено, что, несмотря на срок вступления в действие изменений, внесенных Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 95-ФЗ[[3]](#footnote-3) в статью 427 Налогового кодекса Российской Федерации, которыми устанавливаются пониженные тарифы страховых взносов на обязательное медицинское страхование для российских организаций, осуществляющих производство и реализацию произведенной ими анимационной аудиовизуальной продукции независимо от вида договора и (или) оказание услуг (выполнение работ) по созданию анимационной аудиовизуальной продукции[[4]](#footnote-4), **Минфином России** **расчет выпадающих доходов** **бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования** на 2018 год **для указанной льготной категории** **не производился** и в течение 2018 года **изменения в Федеральный закон № 362-ФЗ, учитывающие увеличение объема** межбюджетного трансферта на компенсацию указанных выпадающих доходов, **не вносились[[5]](#footnote-5).**

Подробная информация об исполнение ФФОМС расходов, на цели которых предоставлены межбюджетные трансферты из федерального бюджета в 2018 году, представлена в таблице 17 приложения к подразделу 14 Заключения Счетной палаты.

1. Необходимо отметить, что объем межбюджетных трансфертов, предусмотренный Федеральным законом № 362-ФЗ, в соответствии с Информацией об исполнении приложений № 31 и № 32 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», представленной в составе материалов к Отчету Правительства Российской Федерации, составляет 1 841 232,2 млн. рублей и не соответствует объему межбюджетных трансфертов, приведенному в ведомственной структуре расходов Отчета об исполнении федерального бюджета (ф. 0507011) в сумме 1 840 641,2 млн. рублей. [↑](#footnote-ref-1)
2. В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» (далее – Постановление № 1701). [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в статьи 149 и 427 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» вступил в силу с 23 апреля 2018 года (за исключением отдельных положений). [↑](#footnote-ref-3)
4. Под анимационной аудиовизуальной продукцией понимается фильм, состоящий из специально созданных и двигающихся на экране рисованных или объемно-кукольных образов и объектов, создаваемых в том числе с использованием компьютерной графики (подпункт 15 пункта 1 и подпункт 6 пункта 2 статьи 427 Налогового кодекса Российской Федерации). [↑](#footnote-ref-4)
5. Согласно данным формы 8-СВ «О базе для начисления страховых взносов и структуре начислений по страховым взносам» за 2018 год база для начисления страховых взносов на обязательное медицинское страхование по категории плательщика «организации, осуществляющие производство и реализацию анимационной аудиовизуальной продукции», составила 1 281 824,5 тыс. рублей.

   Таким образом, расчетный объем межбюджетного трансферта на компенсацию выпадающих доходов по категории плательщика «организации, осуществляющие производство и реализацию анимационной аудиовизуальной продукции за 2018 год», составил 14 011,2 тыс. рублей (1 281 824,5 \* 1,1% \* 0,9937). [↑](#footnote-ref-5)