



ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОРУЧЕНИЕ

Д.А.Медведеву

Примите меры по повышению эффективности системы межбюджетного субсидирования, обеспечив при этом:

завершение формирования механизма планирования объемов софинансирования расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе укрупнения (консолидации) межбюджетных субсидий;

преимущественное распределение межбюджетных субсидий до начала финансового года в рамках законов о бюджетах с учетом полноты и результативности использования аналогичных целевых средств в предыдущие годы;

исключение случаев нарушения бюджетного законодательства в отношении сроков распределения и доведения средств межбюджетных субсидий до их получателей;

определение порядка контроля использования межбюджетных субсидий, а также координацию деятельности главных распорядителей бюджетных средств при осуществлении такого контроля.

Доклад – июль 2015 г.



2 100025 68373 3

Администрация
Алтайского края

« 06 » 02 2015 г.
Входящий № 1336

Высшим должностным лицам
(руководителям высших
исполнительных органов
государственной власти)
субъектов Российской Федерации

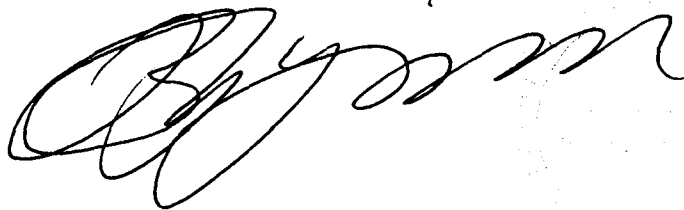
Обеспечьте достижение целевых показателей, предусматриваемых соглашениями о предоставлении межбюджетных субсидий, в том числе по мероприятиям, осуществляемым на муниципальном уровне с привлечением средств указанных трансфертов.

Доклад – июль 2015 г., далее – раз в полгода.

Полномочным представителям
Президента Российской Федерации
в федеральных округах

Организируйте контроль за полнотой и эффективностью принимаемых субъектами Российской Федерации мер, обеспечивающих результативность выполнения мероприятий с привлечением средств межбюджетных субсидий.

Доклад – август 2015 г., далее – раз в полгода.



В.Путин

Пр-201
04.02.2015

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах проверки исполнения органами исполнительной власти всех уровней федеральных законов и решений Президента Российской Федерации по вопросам эффективности использования межбюджетных субсидий, предоставляемых региональным и местным бюджетам

В соответствии со Сводным планом контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, на второе полугодие 2014 г. Контрольное управление Президента Российской Федерации провело проверку исполнения органами исполнительной власти всех уровней федеральных законов и решений Президента Российской Федерации по вопросам эффективности использования межбюджетных субсидий, предоставляемых региональным и местным бюджетам.

Опережающие темпы роста расходов над доходами региональных бюджетов за последние три года усиливают значение оказываемой им федеральной финансовой поддержки. Ее объем составляет существенную долю региональных доходов – на межбюджетные трансферты приходится порядка 20% поступлений консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, треть которых предоставляется в форме субсидий.

В 2012 году из федерального бюджета регионам и муниципалитетам предоставлено субсидий на сумму более 570 млрд. рублей, в 2013 году – порядка 516 млрд. рублей, в 2014 году – около 400 млрд. рублей.

Главой государства в Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» обращено внимание на то, что все принимаемые решения в рамках межбюджетных отношений должны быть просчитаны и финансово обеспечены, а предоставление дополнительной финансовой помощи субъектам Российской Федерации должно сочетаться с развитием их экономики за счет собственных источников.

Правительством Российской Федерации ведется определенная работа, направленная на повышение качества использования средств межбюджетных субсидий. За последний год утверждены программные документы, направленные на создание условий для эффективного распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Вместе с тем результаты проверки свидетельствуют о недостаточности принимаемых мер по совершенствованию механизма софинансирования мероприятий по развитию регионов.

С 2011 года не удается организовать консолидацию субсидий: их количество по-прежнему составляет порядка 90 при значении целевого показателя государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» (далее – Государственная программа) на 2014 год - 80. В рамках некоторых подпрограмм государственных программ главные распорядители бюджетных средств (далее – ГРБС) распределяют до трех субсидий и более. Например, Минсельхозом России распределяются средства 11 субсидий, направленных исключительно на поддержку и развитие растениеводства.

Несмотря на то, что Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной деятельности, полномочиями по разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям (далее – методики), а также по ведению реестра субсидий указанное министерство наделено только с сентября прошлого года.

Действующие методики формируют условия для оказания такой меры государственной поддержки преимущественно регионам с наилучшими показателями доходов бюджетов, имеющим возможность софинансирования соответствующих мероприятий, и, как следствие, не способствуют выравниванию уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Пять из десяти регионов, которым распределены наибольшие объемы субсидий в 2013 году (Республика Татарстан, Краснодарский край, Московская, Ростовская области и г. Москва), по итогам 2012 года вошли в десятку регионов с наибольшими объемами доходов консолидированных бюджетов. При этом суммарно этим субъектам Российской Федерации в форме субсидий из федерального бюджета было предоставлено около 90 млрд. рублей, что составило порядка 20% всего объема указанных трансфертов.

При этом методики исключают участие в конкурсах на предоставление субсидий субъектов Российской Федерации, не имеющих достаточных возможностей региональных бюджетов

по обеспечению установленного уровня софинансирования мероприятий. Например, по этой причине в 2012 году 18 регионов (республики Марий Эл, Мордовия, Псковская, Вологодская области и др.) не смогли получить субсидию на закупку необходимых транспортных средств городского транспорта, распределяемую Минтрансом России.

Субсидия на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, распределяемая Минфином России, предоставляется только регионам, уже достигшим наилучших показателей управления региональными финансами.

Материалы проверки свидетельствуют, что предоставление межбюджетных субсидий осуществляется без учета полноты использования регионами аналогичных целевых средств в предыдущем году.

Например, г. Санкт-Петербургу в течение последних 4 лет предоставлено более 2 млрд. рублей субсидии на реализацию мероприятий по обеспечению безопасности населения на метрополитене, а использовано около 800 млн. рублей.

В 2012 и 2013 годах Красноярскому краю Минобрнауки России распределило субсидии по направлению «Распространение на всей территории Российской Федерации современных моделей успешной социализации детей» в объеме 17 млн. рублей, из которых на начало 2014 года 14 млн. рублей остались неосвоенными. Однако в прошлом году их использование вновь подтверждено и дополнительно распределено еще 5 млн. рублей.

Задача по увеличению доли субсидий, распределяемых до начала финансового года непосредственно федеральным законом о федеральном бюджете, неоднократно ставившаяся Главой государства в бюджетных посланиях, не решается: за четыре года она изменилась незначительно – с 15 до 17 процентов. При этом согласно Государственной программе уже в текущем году доля распределяемых законом субсидий должна составить 30% и в последующем увеличиваться на 5% ежегодно.

В прошлом году из 13 субсидий Минздрава России федеральным законом о федеральном бюджете распределено 6, из 4 субсидий Минтруда России – одна. Субсидии Минобрнауки России, Минрегиона России, Минкультуры России и большинства других федеральных министерств указанным федеральным законом регионам не распределялись.

Сроки подготовки и принятия нормативных актов о распределении межбюджетных субсидий в отдельных случаях существенно затягиваются. В нарушение Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год

и на плановый период 2015 и 2016 годов» распределение ряда субсидий утверждено соответствующими распоряжениями Правительства Российской Федерации во II и III кварталах (субсидии на поддержку региональных программ в области растениеводства, животноводства и мясного скотоводства, субсидии на приобретение специализированной лесопожарной техники и оборудования и другие). Ответственность ГРБС за несоблюдение сроков подготовки предложений о распределении межбюджетных субсидий не предусмотрена.

В ряде случаев в году предоставления субсидии федеральными министерствами допускается изменение условий и порядка использования указанных целевых средств, что негативно отражается на сроках подготовки региональными органами власти документов для заключения соглашений. В прошлом году, например, МЧС России 4 раза изменяло методические рекомендации по получению субсидии из федерального бюджета на софинансирование мероприятий по созданию системы вызова экстренных оперативных служб.

Отмечаются длительные сроки подготовки и утверждения федеральными министерствами форм соглашений на предоставление субсидий. Так, в прошлом году приказ Минобрнауки России об утверждении формы соглашения о предоставлении субсидии на формирование сети общеобразовательных организаций для инклюзивного образования детей-инвалидов вступил в силу только 12 октября. Более того, в 2013 году Госстрой России распределил и предоставил субсидии бюджетам регионов на сумму более 13 млрд. рублей без утверждения форм заявок на предоставление субсидий и форм соглашений об их предоставлении, то есть в отсутствие правовых оснований.

В то же время повсеместно допускаются случаи нарушения регионами установленных ГРБС сроков подготовки и представления документов для заключения соглашений. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативные правовые акты, необходимые для заключения соглашений о предоставлении федеральных субсидий, своевременно не принимаются. Так, нормативные акты Республики Саха (Якутия), Приморского края и Тюменской области в 2013 году были приведены в соответствие с Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ только в конце октября – ноябре, что привело к заключению с этими регионами соглашений о предоставлении субсидии на обеспечение жильем детей-сирот в конце года.

В результате на протяжении последних лет направление основного объема средств межбюджетных субсидий в регионы приходится на второе

полугодие. Если в 2011 году в IV квартале направлялось 28% годового финансирования, то в 2013 году – уже 39 процентов. Более того, субъекты Российской Федерации, расположенные в пределах Дальневосточного федерального округа, в конце 2013 года получили 55% годового объема субсидий. В прошлом году ситуация повторилась: за первое полугодие до всех регионов России доведено менее трети объема федеральных субсидий.

При этом на протяжении ряда лет не решена наиболее острая проблема – несвоевременное направление в регионы средств субсидий на софинансирование мероприятий сезонного характера. Так, на начало осени Росводресурсами не было доведено более половины годового объема средств федерального софинансирования мероприятий по развитию водохозяйственного комплекса, включая работы по строительству и капитальному ремонту гидротехнических сооружений.

Средства субсидий из федерального и региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований также предоставляются в конце финансового года или вовсе не доводятся в объемах, предусмотренных соглашениями.

В 2012 и 2013 годах Московской областью заключались соглашения с местными органами власти о предоставлении субсидий в объеме более 36 млрд. рублей ежегодно, из которых доводилось до муниципалитетов только около 70 процентов. При этом более двух третей финансирования приходилось на IV квартал. За первое полугодие прошлого года из 23 млрд. рублей по соглашениям в местные бюджеты направлено только 7 процентов.

Недостатки действующего порядка распределения, поздние сроки доведения федеральных субсидий и отсутствие надлежащего контроля их освоения в целях достижения запланированных результатов приводят к формированию существенных остатков указанных бюджетных средств, не используемых по целевому назначению на протяжении ряда лет.

По итогам 2013 года в региональных бюджетах осталась неиспользованной почти треть годового объема предоставленных субсидий, или более 152 млрд. рублей. По субсидиям Минкультуры России, Минсвязи России, Минтранса России и ряда других ГРБС не использовано более половины объема финансирования. По субсидиям Росавтодора при предоставленных 61 млрд. рублей в федеральный бюджет регионами возвращено около 52 млрд. рублей.

При этом в 17 субъектах Российской Федерации сумма остатков федеральных субсидий превысила 40% финансирования 2013 года, из них

г. Москва, Московская область и Ненецкий автономный округ с учетом остатков прошлых лет вернули в федеральный бюджет больше, чем им было распределено и предоставлено в 2013 году.

В отсутствие должного контроля со стороны ГРБС в ряде регионов средства субсидий используются для расчетов по иным бюджетным обязательствам. При этом формируются остатки таких трансфертов, которые подлежат возврату, но не обеспечены денежными средствами. Например, в Республике Хакасия такие остатки на конец 2012 и 2013 годов превышали сумму средств на счетах регионального бюджета более чем на 1 млрд. рублей.

Необходимость изыскания недостающих средств для возврата остатков субсидий формирует условия дальнейшего наращивания государственного долга субъектов Российской Федерации путем привлечения дорогостоящих коммерческих кредитов или использования на эти цели средств дотаций, предоставляемых из федерального бюджета.

Более того, некоторые регионы вовсе не выполняют требования Бюджетного кодекса Российской Федерации по возврату неосвоенных остатков федеральных субсидий. Такое нарушение допускалось органами исполнительной власти Республики Мордовия, Камчатского края и ряда других регионов.

При этом недостаточными темпами осуществляется внедрение механизма «бюджетного аккредитива», предусматривающего перечисление средств федеральных субсидий в регионы в размере фактической потребности субъекта Российской Федерации на дату совершения платежа. В прошлом году по указанному принципу предоставлялись только субсидии Минсельхоза России. Целевые индикаторы по распространению такого механизма финансирования, позволяющего сократить объемы неиспользуемых средств субсидий на счетах субъектов Российской Федерации, программными документами не определены.

До 2014 года сроки принятия решений ГРБС об использовании остатков субсидий прошлых лет в следующем бюджетном периоде урегулированы не были. Однако и в 2014 году, несмотря на законодательное ограничение указанного срока 1-ым апреля, рядом федеральных министерств такие решения принимались во II квартале и позже (Минкультуры России, Минобрнауки России, Минэнерго России и другие).

При этом в большинстве регионов аналогичные решения в отношении остатков субсидий местных бюджетов принимаются

до 1 июня, что приводит к уже повторному позднему предоставлению муниципалитетам целевых средств.

В то время как средства некоторых субсидий из федерального бюджета в ряде регионов остаются неосвоенными на протяжении нескольких лет, в предоставлении таких целевых трансфертов нуждаются другие субъекты Российской Федерации. Так, остатки субсидии на поддержку элитного семеноводства, более трех лет назад распределенной Минсельхозом России Удмуртской Республике, Пермскому и Приморскому краям, на начало 2014 года превышали 15 млн. рублей. В то же время в Красноярском крае отмечается ежегодное недофинансирование данного мероприятия.

В настоящее время практика использования бюджетной классификации допускает кодирование операций с остатками межбюджетных субсидий прошлых лет без идентификации их целевого предназначения. Такая ситуация способствует ослаблению контроля со стороны ГРБС за целевым использованием остатков субсидий, подтверждаемых ими для освоения в следующем году.

В течение последних двух лет регионами не были использованы порядка 7 млрд. рублей подтвержденных остатков субсидий прошлых лет, целевая кодификация которых не осуществлялась.

Недостаточная координация контрольной деятельности ГРБС за исполнением субъектами Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета негативно влияет на эффективность и результативность их использования, а также снижает ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за несоблюдение норм бюджетного законодательства. До сентября 2014 г. мониторинг достижения федеральными органами исполнительной власти - субъектами бюджетного планирования значений целевых показателей результативности предоставления субсидий Минфином России не осуществлялся.

В 2013 году не удалось обеспечить выполнение показателей государственных программ, на которые в приоритетном порядке направлялись софинансируемые за счет федерального бюджета расходы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Например, в сельском хозяйстве не достигнуты значения запланированных Правительством Российской Федерации показателей физического объема инвестиций в основной капитал и производства пищевых продуктов, в медицине – показателей смертности от ДТП

и новообразований, в транспортном обеспечении – показателей строительства автомобильных дорог.

Широко распространены случаи невыполнения регионами показателей результативности, устанавливаемых соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета.

Например, по субсидии Минфина России на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов в 2012 году установленных показателей не достигли треть регионов – получателей указанного трансферта, в 2013 году по субсидии на обеспечение детей-сирот жилыми помещениями – более четверти регионов.

По субсидии Минэнерго России на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности необходимая результативность мероприятий не обеспечена в 8 из 23 субъектов Российской Федерации – получателей этих средств.

Меры, принимаемые федеральными органами исполнительной власти по обеспечению результативности освоения межбюджетных субсидий, недостаточны. Например, при полном освоении выделенных Минсельхозом России средств федерального бюджета в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» в сумме 151 млн. рублей не введены в эксплуатацию 5 проектов комплексной застройки сельских поселений в Республике Мордовия, Ленинградской, Калужской, Тульской и Кировской областях.

Материалы проверки также свидетельствуют о безрезультативном использовании средств межбюджетных субсидий местными органами власти. Например, при освоении субсидии на мероприятия по комплексному развитию муниципальных образований Республики Саха (Якутия) за 2013 год установленных целевых значений не достигли две трети муниципалитетов. Более того, в Камчатском крае оценка результативности предоставления средств субсидий местным бюджетам за последние два года вообще не проводилась.

В ходе контрольных мероприятий выявляются многочисленные случаи нарушения бюджетного законодательства при использовании средств межбюджетных субсидий. Указанные средства перечисляются в качестве авансовых платежей сверх установленных законодательством Российской Федерации размеров. Например, такое нарушение допущено в Республике Ингушетия, где на строительство объектов подрядчикам

перечислены авансы в размере, превышающем 30% цены контракта, на общую сумму 377 млн. рублей.

Выявляются факты нецелевого использования средств федеральных субсидий. Выделенные Калининградской области 30 млн. рублей на проектные работы по реконструкции и техническому перевооружению музыкального театра израсходованы на поставку оборудования и строительные работы.

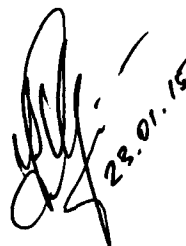
Имеют место случаи неправомерной оплаты фактически невыполненных работ за счет субсидий из федерального бюджета. Например, в Самарской области средства межбюджетной субсидии в сумме 36 млн. рублей в конце 2013 года перечислены подрядчику в счет оплаты невыполненных этапов работ по строительству гидротехнических сооружений. Аналогично, в Республике Бурятия за счет субсидии из федерального бюджета оплачены невыполненные работы по рекультивации земель на сумму более 6 млн. рублей.

Как и прежде, оборудование, приобретаемое за счет средств федеральных субсидий, длительное время не используется. Такие факты установлены при расходовании средств субсидий на поддержку малого и среднего предпринимательства, модернизацию образовательных учреждений в Алтайском крае на сумму порядка 370 млн. рублей, в Белгородской области – более 35 млн. рублей и в ряде других регионов.

Минтрудом России не обеспечен надлежащий контроль исполнения субъектами Российской Федерации обязательств по финансированию расходов на строительство объектов социальной направленности. Аналогичные нарушения допускались регионами в отсутствие необходимого контроля со стороны Минсельхоза России, Рослесхоза и других федеральных органов исполнительной власти.

При этом санкции за нарушение бюджетного законодательства, предусматривающие приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, на протяжении нескольких лет не применяются, что создает предпосылки невыполнения субъектами Российской Федерации условий соглашений.

Контрольное управление
Президента Российской Федерации



28.01.15