

ПРИЛОЖЕНИЕ

к решению Комитета
Государственной Думы
по контролю
от 27 октября 2021 года № 3/1

ДОКЛАД Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год (далее – Заключение) было направлено письмом Председателя Счетной палаты Российской Федерации А.Л.Кудрина от 31 августа 2021 года № 01-2327/16-09¹.

Заключения большинства комитетов-соисполнителей на проект федерального закона № 1219627-7 «Об исполнении федерального бюджета за 2020 год» были подготовлены и утверждены до даты размещения Заключения в системе АСОЗД, что дает основания предположить, что при рассмотрении данного вопроса указанные материалы Счетной палаты Российской Федерации не учитывались.

Помимо основного вывода о том, что **Отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год дает правдивое и достоверное представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2021 года**, в Заключении приводятся, в том числе, следующие замечания.

1. В 2020 году в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступило 249 видов (подвидов) доходов, не учтенных в уточненном прогнозе, на общую сумму 101,6 млрд. рублей; по 99 видам (подвидам) доходов прогноз превышен более чем на 15%. В то же время по 113 видам (подвидам) доходов поступление составило менее 85% прогнозируемых сумм. Отмечено ненадлежащее качество формирования методик прогнозирования поступлений доходов.

Вследствие этого Комитет обращает внимание на необходимость более точного прогнозирования доходов федерального бюджета, размеры которых (с учетом «бюджетных правил») влияют и на предельный объем расходов федерального бюджета.

2. На 1 января 2021 года дебиторская задолженность по доходам увеличилась по сравнению с 1 января 2020 года на 47,3 млрд. рублей и

¹ Размещено в АСОЗД только 27 сентября 2021 года

составила 3 857,9 млрд. рублей (наибольшие суммы задолженности приходятся на Рослесхоз, ФНС России, Росимущества, Росжелдор и ФССП).

Комитет констатирует, что такая ситуация во многом объясняется сложностью формирования и исполнения федерального бюджета в пандемийном 2020 году, и отмечает необходимость дополнительной проработки этого вопроса Правительством Российской Федерации для решения указанной проблемы.

3. Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 020,9 млрд. рублей, что сопоставимо с объемом неиспользованных ассигнований за 2019 год (1 121,0 млрд. рублей). В наибольшем объеме неисполнение зафиксировано по разделам «Общегосударственные вопросы» - 443,4 млрд. рублей, «Национальная оборона» - 139,3 млрд. рублей, «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» - 117,2 млрд. рублей, «Национальная экономика» - 114,5 млрд. рублей.

В числе причин невыполнения бюджетных ассигнований Счетная палата Российской Федерации указывает на:

- нераспределение средств резервного фонда Правительства Российской Федерации и иных зарезервированных средств;
- нарушение обязательств подрядными организациями;
- непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платежных документов (по обязательствам, финансируемым за счет межбюджетных трансфертов);
- длительные сроки разработки публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан участников долевого строительства» проектно-сметной документации по объектам незавершенного строительства, проведения оценки степени технической готовности проблемных объектов;
- не востребованность социальных пособий и компенсаций;
- длительность проведения конкурсных процедур;
- отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий.

По мнению Комитета, необходим тщательный анализ всех вышеперечисленных факторов в целях более полного и своевременного исполнения бюджетных ассигнований в будущем.

4. Зафиксирован существенный рост дебиторской задолженности по выданным авансам: задолженность увеличилась за 2020 год на 718,8 млрд. рублей (на 18%), составив 4 712 560,1 млн. рублей (более 1/5 кассовых расходов за 2020 год). Эта ситуация, в основном, относится к государственному оборонному заказу.

Комитет полагает, что практика увеличения авансирования выполнения работ, поставки товаров, оказания услуг, хотя и была отчасти оправдана объективными сложностями экономической ситуации в отчетном периоде, тем не менее, не только ведет к увеличению сроков реализации важнейших мероприятий и проектов, но и существенно увеличивает риски реализации.

Комитет рекомендует Правительству обратить на это внимание при исполнении бюджета 2022 года и далее.

5. В Сводном годовом докладе (представляется одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета) отсутствуют сведения о кассовом исполнении госпрограмм за счет средств государственных и территориальных внебюджетных фондов, консолидированных бюджетов субъектов, внебюджетных источников; аналитическая информация о вкладе субъектов Российской Федерации в реализацию госпрограмм, влиянии госпрограмм на развитие приоритетных территорий, а также аналитические сведения об исполнении контрольных событий и показателей госпрограмм.

По мнению Комитета, данное обстоятельство ограничивает эффективность парламентского контроля за реализацией государственных программ Российской Федерации. Отсутствие указанной информации может привести к искажению точности планирования, рискам неисполнения программных мероприятий.

Комитет также поддерживает позицию Счетной палаты Российской Федерации о том, что применяемая Правительством Российской Федерации методика оценки эффективности государственных программ не в полной мере позволяет оценить их эффективность.

6. Кассовое исполнение расходов на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы составил 89% доведенных лимитов бюджетных обязательств. Объем неисполнения составил 99,5 млрд. рублей.

Кроме прочих, в 2020 году не введены в установленный срок такие объекты, как «Реконструкция корпуса «В» с надстройкой РНЦ хирургии им. академика Б.В.Петровского», «Строительство и реконструкция объектов музейно-выставочного комплекса «Абрамцево», «Строительство музейного комплекса Государственной Третьяковской галереи», «Реконструкция объектов аэропорта «Домодедово», аэродромных покрытий в Международном аэропорту Нижний Новгород и аэропорту «Кольцово» (г. Екатеринбург), «Строительство спортивного комплекса «Дворец спорта» в г. Калуге».

Помимо этого, Комитет считает необходимым привести данные Росстата о реализации ФАИП за ряд лет.

Таблица 1. Отдельные показатели реализации Федеральной адресной инвестиционной программы в 2018-2020 гг.

| показатель | Количество объектов со сроком ввода | | | Введено в эксплуатацию | | |
|--|-------------------------------------|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|
| | в 2018 году | в 2019 году | в 2020 году | в 2018 году | в 2019 году | в 2020 году |
| всего, единиц | 406 | 260 | 268 | 173 | 161 | 179 |
| <i>уровень выполнения плана, %²</i> | | | | 42,6 | 61,9 | 66,8 |

источник: составлено Комитетом на основании официальных данных Росстата

То есть, несмотря на относительно положительную динамику, темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов ФАИП остаются достаточно низкими. Счетная палата Российской Федерации указывает в качестве одной из причин этого то, что в ФАИП включаются объекты, не обеспеченные проектной документацией, нормативными правовыми актами, а также мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты) без пообъектной детализации. Необходимо учесть это в будущем бюджетном цикле.

7. По ряду государственных корпораций (государственной компании) часть полученных субсидий размещается на депозитах и счетах в кредитных организациях. Общий объем временно свободных средств государственных корпораций (и госкомпаний) на 1 января 2021 года составил 202 млрд. рублей, а доходы от инвестирования этих ресурсов - 7,3 млрд. рублей.

На основании изложенного Комитет полагает, что уровень планирования, составления и реализации графика перечисления и объемов соответствующих средств в государственные корпорации и государственную компанию нуждается в совершенствовании.

8. Как и в прошлые периоды, Счетной палатой Российской Федерации зафиксированы нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках, причем на всех этапах закупочного цикла.

По итогам 2020 года выявлено 264 нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках отдельных видов юридических лиц, из которых более 70% - нарушения при организации и проведении ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору), нарушения при нормировании в сфере закупок, неприменение мер ответственности по контракту (договору) и другие нарушения.

Комитет обращает внимание, что данный вопрос нуждается в дополнительном рассмотрении в рамках парламентского контроля.

² В Заключении приводятся более точные сведения о доле введенных в эксплуатацию объектов капитального строительства в 2020 году, которые, тем не менее, качественно не отличаются от данных Росстата

9. Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Так, доходы 34 субъектов Российской Федерации более чем на 40% сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, из них у 13 регионов указанная доля составляет свыше 60%³.

Государственный долг субъектов Российской Федерации увеличился в 2020 году на 383,1 млрд. рублей.

Комитет отмечает, что вопрос межбюджетного регулирования в 2020 году, помимо выявленных явлений, нуждается в дополнительном исследовании, в том числе в рамках совместной деятельности Комитета и Счетной палаты Российской Федерации.

Таблица 2. Основные характеристики исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019-2020 гг., млрд. рублей.

| Показатель | 2019 г. | 2020 г. | Разница |
|--|----------|----------|------------------|
| | | | в абс. значениях |
| Доходы, всего | 13 568,1 | 14 897,5 | 1 329,4 |
| их них - безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ | 2 450,7 | 3 774,3 | 1 323,6 |
| прочие доходы | 11 117,4 | 11 123,2 | 5,8 |
| Расходы, всего | 13 563,3 | 15 574,1 | 2 010,8 |
| Дефицит(профицит) | 4,7 | -676,6 | -681,4 |

источник: составлено Комитетом на основании официальных данных Федерального казначейства

Как продемонстрировано в таблице, в 2020 году субъекты Российской Федерации получили значительную, беспрецедентную за последние годы, «прибавку» в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. При этом значительная часть этого увеличения (как и иных дополнительных расходов федерального бюджета) не предусматривалась законом о федеральном бюджете на 2020 год (и на плановый период 2021 и 2022 годов), а регулировалась изменениями сводной бюджетной росписи.

Комитет также констатирует сохранение неравномерности предоставления и использования субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2020 году по месяцам. Наибольший объем перечислений (почти в два раза больше ежемесячного) отмечался в декабре 2020 года.

Учитывая изложенное, Комитет считает целесообразным обеспечить дополнительное рассмотрение вопроса об эффективности подходов и результатов распределения дополнительных межбюджетных трансфертов

³ Стр. 265 Заключения

бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020 году, в том числе рассмотреть этот вопрос при составлении предложений в план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

10. В 2020 году Минэкономразвития России совместно с Минфином России не предоставляли в Правительство Российской Федерации ежеквартальную информацию о ходе подготовки и реализации проектов, осуществляемых Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций в соответствии с нормативно установленным порядком.

По мнению Комитета, это может вести к рискам реализации проектов, заслуживает более тщательного рассмотрения Минфином России и Минэкономразвития России и принятия мер, направленных на повышение качества управления бюджетными ресурсами.

11. На конец 2020 года государственный долг Российской Федерации определен в объеме 18 940,4 млрд. рублей, что почти на 40 процентов выше показателей прошлого года.

Комитет считает необходимым обратить дополнительное внимание Счетной палаты Российской Федерации на данный факт, в том числе в рамках оценки учета прогнозируемого долга в бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период, который должен быть актуализирован в 2022 году.

12. Как и при оценке отчетов об исполнении федерального бюджета за прошлые годы, Счетная палата Российской Федерации выявила целый ряд нарушений, связанных с управлением имуществом, в том числе в сфере учета и регистрации прав на имущество.

В частности, нарушения зафиксированы в части неоформления права собственности Российской Федерации на земельные участки и объекты капитального строительства, прав оперативного управления, хозяйственного ведения на объекты капитального строительства, а также прав постоянного (бессрочного) пользования или аренды на земельные участки. В качестве нарушений определены факты несоблюдения порядка предоставления сведений для внесения в реестр федерального имущества, а также изменений, содержащихся в нем данных, установлены случаи неправомерного предоставления в аренду и безвозмездное пользование объектов федерального имущества, включая факты предоставления без оформления договорных отношений, с превышением полномочий, а также случаи нарушения порядка отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества, несоблюдения правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и неправомерного предоставления жилых помещений из жилищного фонда.

Комитет разделяет озабоченность Счетной палаты Российской Федерации в части выявленных нарушений. Вопрос о точности и

актуальности учета имущественных прав может быть поставлен на особый контроль, в том числе при формировании предложений для плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

Так, Правительством Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой в 2021 году, и на основании соответствующего обращения Счетной палаты дано поручение федеральным органам исполнительной власти разработать ведомственные планы мероприятий (дорожные карты) по устранению причин, препятствующих завершению регистрации прав в отношении федерального недвижимого имущества, и представить в Росимущество для дальнейшего мониторинга их исполнения.

Согласно имеющейся информации в настоящее время продолжается сбор и анализ дорожных карт от правообладателей федерального имущества.

13. Общий объем конкретных нарушений, указанных в Заключение и выявленных по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности за 2020 год, определен в размере 338,6 млрд. рублей. В их числе:

- неправильное отражение в учете фактов хозяйственной жизни - 97,8 млрд. рублей;
- нарушения федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями - 84,8 млрд. рублей;
- использование средств федерального бюджета на создание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, не давших ожидаемых результатов, на разработку невостребованной проектно-сметной документации, на приобретение неиспользуемых объектов недвижимого имущества и иного имущества - 24,2 млрд. рублей;
- нарушения при осуществлении государственных закупок - 9,8 млрд. рублей;
- иные нарушения (122,0 млрд. рублей).

Счетная палата Российской Федерации также особо подчеркивает, что нарушения на сумму 445,6 млрд. рублей (в основном в части учета и отчетности) были устранены в ходе проведения контрольных мероприятий.

В целях совершенствования бюджетного процесса, представляется целесообразным более детально рассмотреть состав, причины и способы профилактики возникновения подобных прецедентов в будущих бюджетных циклах.

14. Счетная палата Российской Федерации рекомендовала Банку России обратить внимание на совершенствования подходов к макроэкономическому прогнозированию различных шоковых сценариев развития национальной экономики.

Комитет поддерживает данное предложение Счетной палаты Российской Федерации, отмечая, при этом, целесообразность принятия более системных мер, в том числе, направленных на повышение согласованности и координации прогнозов и оценок макроэкономической ситуации, формируемых Минэкономразвития России в рамках прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и аналогичных данных, учитываемых при формировании Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период, включая:

- синхронизацию общих подходов, выбора исходных данных и методик их применения;

- составление сопоставимых вариантов прогнозов (в настоящее время Банк России, как правило, разрабатывает 3 варианта, а Минэкономразвития России – 2 варианта или сценария);

- координацию сроков актуализации прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации.

15. Счетная палата Российской Федерации провела также оценку результатов деятельности Федерального казначейства в части контрольных функций.

Так, в Заключении сообщается, что в 2020 году Федеральным казначейством выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 1 044,2 млрд. рублей.

Комитет полагает данные сведения чрезвычайно важными, как с точки зрения парламентского контроля, так и общей процедуры внесения и рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете за отчетный период.

Исходя из этого, представляется возможным обеспечить организацию рассмотрения итогов внутреннего государственного финансового контроля.

16. Сохраняется, пусть в меньших масштабах, чем в прошлые периоды, проблема своевременной подготовки и утверждения нормативно-правовой базы, необходимой для реализации Федерального закона № 380-ФЗ.

В Заключении утверждается, что до начала финансового года из 103 нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», своевременно были приняты (утверждены) 101 соответствующий акт.

Несмотря на крайне высокие темпы данного процесса, Комитет считает необходимым обеспечить полное и своевременное выполнение графика принятия указанных решений. Помимо этого, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о минимизации количества подзаконных актов в среднесрочной перспективе, в том числе в рамках

работы над проектом федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

17. Заключение содержит сведения о том, что показатели указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и от 7 мая 2018 года не полностью учтены в государственных программах Российской Федерации.

Также отмечается, что отдельные программы не соответствуют стратегическим документам, особенно по причине потери последними актуальности. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, 35 государственных программ Российской Федерации **не в полном объеме** соответствуют документам стратегического планирования.

Учитывая, что в последние годы, особенно по причине «пандемии» произошли масштабные изменения социально-экономических, финансовых показателей, вопрос об актуализации документов стратегического планирования представляется важным и должен находиться в сфере парламентского контроля.

18. Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по контролю считает актуальным:

А) Повысить эффективность и оперативность взаимодействия комитетов Государственной Думы со Счетной палатой Российской Федерации, как при работе над отчетами об исполнении федерального бюджета, так и в части рассмотрения отдельных тематических отчетов о выполнении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

Б) Подготовить с учетом настоящего краткого анализа Заключения актуальные предложения в план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год;

В) Сформировать отдельные запросы в Правительство Российской Федерации, министерства и ведомства по фактам существенных замечаний, отмеченных в рассмотренном Заключении;

Г) Совместно со Счетной Палатой Российской Федерации подготовить предложения по контролю за формированием и реализацией государственных программ Российской Федерации и иными документами государственного стратегического планирования;

Д) Обеспечить учет данных Заключения при формировании и проведении «правительственных часов» в Государственной Думе.

