

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

к решению Комитета  
Государственной Думы  
по контролю

от 27 июня 2022 года № \_\_\_\_ / \_\_\_\_

### **ДОКЛАД Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год**

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год (далее – Заключение), утвержденное Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 9 июня 2022 года № 39К (1564), представленное в соответствии с решением Совета Государственной Думы (пункт 5, протокол № 42 от 30 мая 2022 года) письмом от 10 июня 2022 года № 01/1582/24, рассмотрено Комитетом Государственной Думы по контролю при участии представителей Счетной палаты Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, депутатов других комитетов Государственной Думы.

При подготовке Доклада Комитета Государственной Думы по контролю по результатам рассмотрения Заключения Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2021 год (далее – Доклад) использованы следующие материалы:

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

- Доклад Комитета Государственной Думы по контролю по результатам по результатам рассмотрения Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»;

- Заключение Комитета Государственной Думы по контролю по Отчету о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году с учетом предложений и замечаний комитетов и комиссий Государственной Думы;

- Постановление Государственной Думы от 25 мая 2022 года № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году»;

- результаты рассмотрения отчетов Счетной палаты Российской Федерации о проведении отдельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе в целях выполнения поручений

Государственной Думы и подготовки к проведению «правительственных часов».

Основные положения настоящего Доклада подлежат учету при разработке «дорожной карты» по реализации Постановления Государственной Думы от 25 мая 2022 года № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году», а также при работе Комитета над проектом федерального бюджета на 2023 год и на плановый период на 2024 и 2025 годы.

Заключение представлено на 1 292 листах (Заключение Счетной палаты на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год, представленное письмом от 31 августа 2021 года № 01-2327/16-09, состояло из 1 863 листов) и позволяет сделать вывод об условиях, ходе и основных результатах исполнения федерального бюджета в 2021 году.

1. Основным выводом Счетной палаты относительно отчета об исполнении федерального бюджета за 2021 год является то, что указанный отчет *«дает правдивое и достоверное во всех существенных отношениях представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2022 года»*.

Данный итог сформирован на основании целого комплекса внешних проверок исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности всех главных администраторов средств федерального бюджета.

Заключение также сформировано (разделы и части Заключения) по отдельным направлениям аудита, что способствует большей информативности материала, облегчает поиск и использование необходимой информации.

Согласно мнению Счетной палаты одной из важных особенностей исполнения федерального бюджета в 2021 году являлись предоставленные Правительству Российской Федерации права осуществлять государственные заимствования и предоставлять государственные гарантии с превышением верхних пределов и показателей программ, принимать решения о предоставлении государственных финансовых и государственных экспортных кредитов (сверх объемов и направлений, предусмотренных соответствующей программой), использовать средства Фонда национального благосостояния на покрытие дефицита федерального бюджета, проводить реструктуризацию задолженности субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам. Также в Заключении отмечена возможность увеличения общего объема расходов федерального бюджета (в ходе его исполнения) *«в случае и пределах поступления в доходы федерального бюджета отдельных видов нефтегазовых доходов сверх утвержденных объемов, в том числе в связи с изменением прогноза социально-экономического развития Российской Федерации<sup>1</sup>»*.

---

<sup>1</sup> Страница 4 Заключения

Исходя из этого, фактическое исполнение федерального бюджета, общие и отдельные параметры доходов, расходов, долговой политики и межбюджетного регулирования существенным образом отличались от показателей, утвержденных федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (№ 385-ФЗ от 8 декабря 2020 года).

В заключении Комитета на проект федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год» обращалось внимание на значительное количество федеральных законов, принятых в 2021 году, включая изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, законодательство о закупках, которые также существенно корректировали условия исполнения федерального бюджета в отчетном периоде<sup>2</sup>.

При этом, даже несмотря на значительные отклонения между плановыми (по 385-ФЗ<sup>3</sup>) и фактическими показателями, данные изменения не были утверждены в форме поправок в федеральный закон о федеральном бюджете, то есть, не проходили всей процедуры публичного обсуждения и рассмотрения.

Счетной палатой в рамках проверки исполнения федерального бюджета проведен анализ обоснованности внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета. Также главным аудитором 2021 году осуществлялась экспертиза проектов распоряжений Правительства Российской Федерации об увеличении бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, в рамках которой проводился анализ представленных одновременно с проектами нормативных правовых актов обоснований и расчетов (по результатам – готовились соответствующие заключения).

По мнению Счетной палаты дополнительные полномочия Правительства Российской Федерации позволили максимально оперативно осуществлять расходы на социальную поддержку граждан, борьбу с COVID-2019, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, поддержку отраслей промышленности и другие антикризисные мероприятия.

Счетная палата также связывает сокращение объемов неисполненных бюджетных ассигнований в 2021 году по сравнению с 2020 годом (в 1,6 раза) с возможностями своевременного (без внесения изменений в закон о федеральном бюджете) перераспределения бюджетных ассигнований.

Вместе с тем, представляется, что обеспечение полного и своевременного исполнения бюджетных ассигнований должно осуществляться и без предоставления дополнительных прав Правительству Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> В 2021 году было утверждено не многим менее пяти десятков таких федеральных законов

<sup>3</sup> Здесь и далее – Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 8 декабря 2020 года № 385-ФЗ

Это особенно актуально в отношении изменения расходов федерального бюджета (без внесения изменений в закон) на основе изменения прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. В подтверждение этому Комитет отмечает, что качество, достоверность и даже состав вариантов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации неоднократно подвергались обоснованной критике со стороны Счетной палаты.

Исходя из этого, представляется целесообразным обратить внимание на важность оценки указанных особенностей исполнения федерального бюджета не только в 2021 году, но и с точки зрения перспектив применения таких подходов в будущих периодах.

2. Отмечается, что в отличие от оценки Правительства Российской Федерации, представленной в составе материалов к отчету об исполнении федерального бюджета за 2021 год, Счетная палата находит объяснение положительному изменению большинства макроэкономических показателей не только как результатам деятельности федеральных органов исполнительной власти, но и обстоятельствам иного характера: «низкая база 2020 года»<sup>4</sup>.

Комитет вынужден констатировать, что – согласно ЗаклЮчению – Правительство Российской Федерации в 2021 году не обеспечило принятие достаточных мер по повышению точности и обоснованности прогнозирования доходов федерального бюджета. В ЗаклЮчении приводятся сведения о том, что «в 2021 году в федеральный бюджет поступило 287 видов (подвидов) доходов, не учтенных в прогнозе, на общую сумму 415,4 млрд. рублей»<sup>5</sup>. Эта величина является достаточно значимой для постановки вопроса о качестве планирования доходов федерального бюджета в целом.

Также по данным Счетной палаты по трем главным администраторам доходов, включая Конституционный суд Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и публично-правовую компанию «Единый заказчик в сфере строительства», прогноз доходов федерального бюджета не устанавливался при фактически зафиксированных поступлениях на уровне 162 млн. рублей.

Кроме того, как отмечалось и Счетной палатой, и Комитетом, Минфину России не удалось достичь соответствия методик прогнозирования доходов Общим требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 574.

Таким образом, оценка доходов федерального бюджета в 2021 году в рамках Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 385-ФЗ изначально была недостаточно точна. Аналогичные замечания были сформированы Счетной палатой и в прошлых периодах.

---

<sup>4</sup> Страница 4 ЗаклЮчения

<sup>5</sup> Страница 5 ЗаклЮчения

По мнению Комитета, подобные, воспроизводимые недостатки планирования федерального бюджета, нуждаются в принятии дополнительных мер, препятствующих их повторению в будущих периодах, в том числе путем контроля соблюдения требований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 574<sup>6</sup>.

3. Согласно ЗаклЮчению, а также материалам к проекту федерального закона № 132287-8 «Об исполнении федерального бюджета за 2021 год», объем бюджетных ассигнований, определенных сводной бюджетной росписью, превысил уровень расходов федерального бюджета, утвержденных 385-ФЗ, на «3 887,3 млрд. рублей или на 18,1 %<sup>7</sup>». Там же указано, что объем положительных изменений сводной бюджетной росписи составил 10,5 трлн. рублей.

Таблица 1. Основные показатели изменений расходов федерального бюджета в 2021 году, млрд. рублей

Показатель	385-ФЗ	Сводная бюджетная роспись	<i>из них положительные изменения</i>
Расходы, всего	21 520,1	25 407,4	10 472,7

*источник: Заключение (стр. 9)*

То есть, общий масштаб перераспределения расходов федерального бюджета<sup>8</sup> относительно 385-ФЗ – исходя из Заключения – составляет в 2021 году почти 1/2 расходов федерального бюджета, утвержденных 8 декабря 2020 года.

В этих условиях реализация мер парламентского контроля, а также функций главного аудитора в отношении расходов федерального бюджета в 2021 году, обоснованности и своевременности их (расходов) изменений, качества плановых показателей, учтенных при формировании 385-ФЗ, существенно ограничены масштабами таких перераспределений, осуществленных без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

При этом, даже в условиях указанных полномочий Правительства Российской Федерации (реализуемых хотя и при участии депутатов Государственной Думы и сенаторов Совета Федерации) по изменению расходов и иных параметров федерального бюджета без внесения изменений в 385-ФЗ, объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 645,3 млрд. рублей. Кроме того, согласно ЗаклЮчению Счетная палата связывает

<sup>6</sup> Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации

<sup>7</sup> Страница 9 Заключения

<sup>8</sup> Положительные изменения сводной бюджетной росписи

уменьшение количества неиспользованных ресурсов по сравнению с данными за 2020 и 2019 годы не только с повышением качества исполнения федерального бюджета, но и со «снижением остатков средств резервного фонда Правительства Российской Федерации и иных зарезервированных средств на реализацию решений Президента Российской Федерации по обеспечению отдельных мероприятий»<sup>9</sup>. Исходя из этого можно сделать вывод об отсутствии существенного прогресса по этому вопросу.

Комитет отмечает, что исследованию обстоятельств, которые могли бы способствовать существенному сокращению объемов неисполненных бюджетных ассигнований в будущем должно быть посвящено больше внимания, в том числе в рамках осуществления предварительного парламентского контроля.

4. Счетная палата, помимо иных причин, повлиявших на низкий уровень исполнения расходов (а также – их равномерность в течение финансового года), указывает в Заключении на отдельные обстоятельства.

Таблица 2. Основные причины низкого уровня исполнения расходов (открытая часть), млрд. рублей

Показатель	Сумма
<b>ВСЕГО</b>	<b>645,3</b>
из них:	
отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий	35,7
длительность проведения конкурсных процедур	6,7
позднее принятие решений о предоставлении субсидии Фонду поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, "Круг добра" и имущественного вноса Российской Федерации в Государственную корпорацию "Ростех"	65,3
невостребованность социальных пособий и компенсаций	19,1
нераспределение средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также иных зарезервированных средств с связи с отсутствием решений Правительства Российской Федерации об их использовании	176,4
нарушение подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов	167,5
непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платежных документов на оплату денежных обязательств (обеспечиваемым за счет межбюджетных трансфертов)	54,6

источник: Заключение (стр. 10)

<sup>9</sup> Там же

Комитет отмечает, что среди обстоятельств внешнего характера, влияние которых на условия выполнения федерального бюджета в 2021 году было достаточно сложно предсказать, в числе причин, указанных в Заключении, определены и факторы, обусловленные недостаточной эффективностью организации работы по планированию и исполнению бюджета.

Например, представляется недостаточно обоснованным рассматривать в качестве обстоятельств непреодолимой силы выявленную Счетной палатой задержку в принятии решений о предоставлении финансовых ресурсов. То же справедливо и в отношении целого ряда выявленных причин, связанных с отсутствием потребностей у получателей соответствующей поддержки, что отражает сложившийся уровень планирования отдельных расходов федерального бюджета.

Следует также указать, что длительность проведения конкурсных процедур и нарушение подрядчиками контрактных обязательств относятся к ежегодно выявляемым причинам недостаточно эффективного исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, кроме того, нарушением плановых сроков ввода объектов капитального строительства в эксплуатацию. В частности, представляется необходимым в кратчайшие сроки выработать и реализовать комплекс решений, направленных на своевременное (заблаговременное) размещение заказов на закупку товаров, работ и услуг, вплоть до введения специальных санкций в отношении заказчиков, не обеспечивших своевременную подготовку документации и проведение торгов (до конца первого квартала соответствующего года).

По мнению Комитета, выработка данных предложений совместно со Счетной палатой и ответственными представителями Правительства Российской Федерации заслуживает внимания в период до начала очередного финансового года, что позволит избежать указанных проблем.

В любом случае, основываясь на данных Заключения, можно сделать вывод, что немалая часть выявленных обстоятельств связана непосредственно с практикой (точностью, достоверностью) бюджетного планирования и организацией бюджетного процесса.

То же справедливо касательно приведенных в Заключении данных по дебиторской задолженности. Так, согласно данным Счетной палаты общий объем дебиторской задолженности федерального бюджета составил на конец 2021 года 6 097,3 млрд. рублей, увеличившись на год почти на 1/3 или 1 342,9 млрд. рублей<sup>10</sup>.

Таким образом более четверти расходов федерального бюджета в 2021 году не привело к получению ожидаемого результата использования этих финансовых ресурсов, но было направлено в виде авансов. При этом в Заключении указывается, что увеличение отмечено и по просроченной

---

<sup>10</sup> 24,6 процентов от кассовых расходов федерального бюджета за 2021 год

дебиторской задолженности, достигшей к 1 января 2022 года 608,6 млрд. рублей.

Достигнутые масштабы использования авансовых платежей (то есть, расходов, выполнение работ, оказание услуг, поставка товаров за которые будет осуществляться, в том числе и за пределами финансового года), а также нарушения сроков выполнения соответствующих обязательств, существенно повышают актуальность принятия мер, направленных на предотвращение рисков дальнейшего роста дебиторской задолженности, а также реструктуризации (по возможности) просроченных долгов. Эти действия также целесообразно предпринять до конца текущего финансового года.

5. Недостатки исполнения федерального бюджета в 2021 году, связанные именно с вопросами планирования, специально подчеркнуты в Заключении.

В частности, Счетная палата определила, что отдельными главными распорядителями недостаточно качественно *«планировались бюджетные ассигнования при подготовке проектов нормативных правовых актов о направлении средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации<sup>11</sup>»*. Также в Заключении утверждается, что именно принятие решений о внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации в конце финансового года не позволило использовать средства на иные приоритетные направления в течение финансового года.

Комитет считает, что подобные замечания нуждаются в более подробном рассмотрении, в том числе строгом определении причин и, что не менее важно, последствий выявленных проблем в организации бюджетного процесса, включая вопросы уточнения сроков и порядка подготовки соответствующих нормативных актов.

При этом отнюдь не все из указанных замечаний имеют однозначную трактовку. Например, в Заключении приведены сведения о том, что в распоряжениях Правительства о выделении из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований на предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации *«установлено требование об осуществлении контроля Минфином России за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований»<sup>12</sup>*. Также указано, что в соответствующем докладе Минфина России в Правительство Российской Федерации *«не содержится информации о контроле за целевым и эффективным использованием субъектами Российской Федерации средств дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности... сообщается только информация о расходовании ...*

---

<sup>11</sup> Страница 12 Заключения

<sup>12</sup> Страницы 12-13 Заключения



по направлениям, установленным соглашениями, а также о неиспользованных остатках средств дотаций»<sup>13</sup>.

В то же время, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации дотации – по определению предоставляются без установления направления их использования (см. также далее настоящий Доклад).

Сформулированное замечание Счетной палаты обусловлено тем, что в 2021 году в соответствии с 12 распоряжениями Правительства Российской Федерации из резервного фонда выделены дополнительные средства в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на определенные (конкретные) цели, которые предусмотрены в соглашениях о предоставлении указанных дотаций.

По данным главного аудитора (со ссылкой на Федеральное казначейство) проведение проверок использования дотаций, предоставленных 5 распоряжениями Правительства Российской Федерации, предусмотрено в апреле-мае 2022 года. В рамках уже проведенных Федеральным казначейством проверок по вопросам целевого и эффективного использования средств дотаций, предоставленных по 4 распоряжениям Правительства Российской Федерации, установлены недостатки, а также признаки неэффективного планирования бюджетных средств.

Исходя из этого, целесообразно рассмотреть вопрос об эффективности установления подобных ограничений в указанных распоряжениях Правительства Российской Федерации в отношении дотаций.

6. Счетная палата приводит аргументированные сведения о том, что в отношении государственных программ Российской Федерации и в 2021 году во многом сохраняются недостатки и проблемы, регулярно выявляемые при контроле и анализе формирования и исполнения федерального бюджета.

Таблица 3. Оценка качества формирования и реализации государственных программ Российской Федерации, единиц

Количество государственных программ	По данным Заключения	
	по параметру «оценка качества формирования»	по параметру «оценка реализации»
высокий уровень	5	6
выше среднего	6	21
средний уровень	21	13
ниже среднего	7	3
низкий уровень	4	2
оценка не проводилась	2	
<b>ВСЕГО</b>	<b>45</b>	<b>45</b>

источник: Заключение (стр. 149)

<sup>13</sup> Там же

Комитет высоко оценивает примененный Счетной палатой комплексный метод оценки государственных программ Российской Федерации, позволяющий выявить препятствия для повышения эффективности применения этого инструмента бюджетной политики и стратегического планирования на системной основе.

Вместе с тем, по итогам 2021 года не представляется возможным констатировать наличие серьезного прогресса в этой области.

Представляется, что с точки зрения парламентского контроля одним из важнейших замечаний Счетной палаты в отношении государственных программ Российской Федерации является выявленная проблема *«формирования фактических значений показателей (индикаторов) госпрограмм в сроки, не сопоставимые со сроками подготовки отчетности»*<sup>14</sup>. В связи с этим возникают основания для отсутствия возможности подтверждения результативности использования средств федерального бюджета. В Заключении также говорится, что по ряду программ есть основания полагать о *«занижении ответственными исполнителями прогнозных оценок их значений»*<sup>15</sup>. Исходя из этого можно предположить возможность заведомого искажения плановых показателей при формировании программ.

Счетная палата указывает, что с 2020 года ею проводится совместная с Минэкономразвития России работа по мониторингу состава и сроков формирования показателей госпрограмм. В то же время, и признавая высокий уровень деятельности Счетной палаты в этом направлении, Комитет считает важным отметить необходимость первоочередного повышения качества данной работы со стороны именно федеральных органов исполнительной власти, на протяжении многих лет получающих заслуженные замечания главного аудитора.

Кроме того, оценивания фактические данные, характеризующие государственные программы Российской Федерации, в том числе на основе рассмотренного Заключения, Комитет не имеет оснований для подтверждения существенного улучшения ситуации, включая и актуальные вопросы взаимообусловленности, координации и взаимосвязи между госпрограммами и иными документами стратегического планирования.

Также в составе наиболее тяжелых по последствиям нарушений можно счесть указание Счетной палаты на то, что *«Правительством Российской Федерации по результатам оценки эффективности госпрограмм за отчетный год не применялись меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации по прекращению или изменению начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы»*<sup>16</sup>. Следовательно в 2021 году, как и в предыдущие годы, не был задействован важнейший финансовый инструмент повышения

---

<sup>14</sup> Страница 141 Заключения

<sup>15</sup> Страница 15 Заключения

<sup>16</sup> Там же

эффективности реализации государственных программ Российской Федерации, в том числе в части приоритезации бюджетных расходов в пользу наиболее эффективно реализуемых программ за счет иных расходов, что нуждается в дополнительном рассмотрении.

Учитывая, что отсутствие (недостаточность) зависимости между объемами финансового обеспечения программ и ходом достижения установленных плановых показателей (индикаторов) является одним из базовых препятствий для получения оптимальных результатов использования государственных программ Российской Федерации на протяжении целого ряда лет<sup>17</sup>, Комитет считает необходимым дополнительно вернуться к данному вопросу при работе над проектом федерального бюджета на 2023-2025 гг., в том числе при принятии решений об объемах расходов по соответствующим программным мероприятиям.

Также необходимо в ближайшее время однозначно решить вопрос о качестве и составе показателей, включая проблему отсутствия фактического значения, либо наличие только предварительной оценки, соблюдения нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации о приведении госпрограмм в соответствии с законом о бюджете.

Так, Счетной палатой выявлены нарушения в части не приведения по состоянию на 1 апреля 2021 года в соответствии с федеральным бюджетом бюджетных ассигнований по государственным программам Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г.Севастополя», «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации» и «Космическая деятельность России».

7. В соответствии с Заключением качество планирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы в 2021 году не характеризуется существенным улучшением по сравнению с предшествующим годом; по ряду параметров можно, напротив, говорить о наблюдаемом регрессе.

Так, средний уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФАИП по итогам отчетного года составил 87,3 % от объема доведенных лимитов бюджетных обязательств. Не исполненными остались расходы<sup>18</sup> на сумму 119,3 млрд. рублей (на 1/5 больше, чем в 2020 году).

По отдельным государственным программам зафиксирован крайне низкий уровень кассового исполнения расходов на ФАИП, в том числе *«в полном объеме не исполнены кассовые расходы по госпрограмме «Развитие энергетики»<sup>19</sup>*.

Также, как и в предшествующие периоды, что отмечалось и в соответствующих материалах Счетной палаты, в 2021 году в состав

---

<sup>17</sup> В Заключении на странице 17 констатируется *«отсутствие взаимосвязи уровня кассового исполнения и достижения плановых значений показателей (индикаторов) госпрограмм»*

<sup>18</sup> Даже с учетом широко практикуемых изменений сводной бюджетной росписи

<sup>19</sup> Страница 19 Заключения

федеральной адресной инвестиционной программы включалось множество объектов, не обеспеченных необходимыми нормативными правовыми актами (решениями), а также мероприятия, по которым отсутствует необходимая пообъектная детализация. Согласно Заключению, при утверждении ФАИП расходы на указанные объекты составили 107,5 млрд. рублей или 14,4 % финансирования ФАИП.

Вследствие этих, а также иных причин в 2021 году не было обеспечено достижение плановых сроков ввода объектов в эксплуатацию, что подтверждается следующими табличными данными.

Таблица 4. Данные о выполнении плановых сроков введения в эксплуатацию объектов ФАИП за период с 2017 по 2021 гг.

показатель	2017	2018	2019	2020	2021
общее количество объектов ФАИП, ед.	1 354	1 345	1 557	1 348	1 169
количество объектов, не введенных в эксплуатацию в установленные сроки, ед.	145	181	63	81	85
доля объектов (в общем количестве, подлежащих вводу в эксплуатацию в отчетном году), не введенных в установленные сроки, %	35,5	45,5	25,1	34,2	36,5

*источник: Заключение (стр. 215)*

То есть, даже при общем сокращении количества объектов капитального строительства в 2021 году, доля объектов, не введенных в установленные сроки сохраняется на недопустимо высоком уровне.

Счетная палата также выявила, что незавершение работ в установленный срок отмечено и в отношении разработки проектной документации, что не может быть в целом объяснено, например, проблемами с выполнением своих обязательств подрядчиками, но, возможно, является следствием недостаточного качества планирования и контроля за выполнением соответствующих работ.

Характерно, что ситуация с невыполнением требуемых работ в установленные сроки сохраняется при указанном ранее существенном росте дебиторской задолженности федерального бюджета.

В Заключении также приводятся<sup>20</sup> сведения о расхождении между показателями ФАИП, уточненной Минэкономразвития России по состоянию на 31 декабря отчетного года, и показателями, предусмотренными сводной бюджетной росписью, что «обусловлено в основном непредставлением главными распорядителями средств федерального бюджета в установленном порядке предложений о соответствующих изменениях в ФАИП»<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Как это отмечалось и ранее

<sup>21</sup> Страница 210 Заключения

Об уровне точности планирования расходов на объекты капитального строительства свидетельствует то, что в 2021 году в Минэкономразвития России поступило 860 обращений главных распорядителей средств федерального бюджета с предложениями по внесению изменений в ФАИП, из которых 36 % (310 обращений) – в IV квартале. В этих условиях обеспечить выполнение изначальных плановых решений, своевременный ввод объектов в эксплуатацию, эффективное использование бюджетных ресурсов было практически неосуществимо.

Исходя из приведенных данных Комитет отмечает, что только в рамках действующих условий и механизмов формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы существенного прогресса в решении отмечаемых проблем ожидать не следует. Применение аналогичных подходов в текущем году и в отношении периода 2023-2025 гг. может привести к сохранению низкой эффективности использования бюджетных инвестиций и поддержки инвестиционной активности в целом.

8. Традиционно в Заключении освещены вопросы, связанные с межбюджетным регулированием, включая оценку ряда отдельных мер, реализованных Правительством Российской Федерации в 2021 году в целях поддержки субъектов Российской Федерации.

При этом, Комитет отмечает, что согласно Заключению одним из значимых параметров, характеризующих состояние консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в отчетном периоде является значение (суммарное и по отдельным субъектам Российской Федерации) дефицита или профицита.

В частности, видимо в подтверждение положительных результатов предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году, Заключением установлено, что при суммарном размере профицита бюджетов регионов в сумме 660,8 млрд. рублей *«количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, увеличилось до 66 регионов»<sup>22</sup>*.

Там же Счетной палатой отмечено сохранение значительной зависимости региональных бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета. На странице 24 Заключения указано, что *«доходы 27 субъектов Российской Федерации более чем на 40 % сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы... у 4 регионов указанная доля составляет свыше 70 %»*.

Представляется, что указанные параметры отчасти связаны между собой. Так, как подтверждается и данными Заключения, значительная часть межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в

---

<sup>22</sup> Страница 24 Заключения

2021 году предоставлена только в IV квартале, что безусловно ограничивало возможность их (ресурсов) использования в установленном порядке.

Таблица 5. Сведения о перечислении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году (по видам), %

виды межбюджетных трансфертов	исполнение расходов в IV квартале относительно годового объема 2021 года
дотации	27,8
субсидии	39,1
субвенции	24,4
иные межбюджетные трансферты	47,4
<b>ВСЕГО</b>	<b>35,9</b>

*источник: Заключение (стр. 222)*

Так, при условии, что практически половина иных межбюджетных трансфертов была направлена в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации уже в преддверии завершения финансового года, что справедливо (но в меньшей степени) и для иных видов межбюджетных трансфертов, представляется вполне объяснимым, но недостаточно связанным с финансовым состоянием субнациональных бюджетов, наличие существенного профицита в субъектах Российской Федерации.

Высокий, подтвержденный Счетной палатой Российской Федерации уровень зависимости бюджетов субъектов Российской Федерации от поступлений в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, условий и порядка реструктуризации бюджетных кредитов, в значительной мере определяют сроки и условия исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом важно отметить, что наличие дефицита как такового во многом определяет не избыток или недостаток финансового положения конкретного субъекта Российской Федерации, но возможности по привлечению заемных ресурсов, которые как раз в значительной мере ограничены для территорий с относительно низким уровнем социально-экономического развития.

В определенной мере о надежности и иллюстративности показателя дефицита (профицита) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации свидетельствуют и данные Счетной палаты, приведенные на странице 233 Заключения: *«Анализ показал, что фактические доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отклоняются от прогнозируемых в течение года показателей на 1 200 – 3 800 млрд. рублей (на 7-28 %) в основном за счет налоговых и неналоговых доходов, фактические расходы отклоняются на 730-2 100 млрд. рублей на 5-14 %).»*. Такой уровень точности прогнозирования даже основных

параметров нивелирует значения отдельных деталей исполнения бюджетов регионов.

В Заключении определенное внимание уделено вопросам возрастающего количества за последние годы видов и форм целевых и нецелевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета с точки зрения их воздействия на концентрацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации на важнейших приоритетах социально-экономического развития. Так, Счетная палата отметила, что за период с 2017 по 2021 годы количество только субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации выросло в 1,7 раза (до 178 видов). При этом в целом ряде случаев, как следует из Заключения, только в отношении субсидий, предоставляемых Минпросвещения России, *«исходя из целей и задач некоторые из них являются дублирующими друг друга и предоставляются в целях достижения одного и того же результата государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»<sup>23</sup>.*

Таким образом, для оценки эффективности межбюджетного регулирования необходимо принимать во внимание не только финансовые показатели, которые также весьма важны, но и общий, комплексный подход к оценке эффективности межбюджетного регулирования, определения подходов к оптимальной структуре межбюджетных трансфертов, исходя из влияния всей совокупности применяемых решений на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, уделяя особое внимание вопросам стабильности и предсказуемости принимаемых решений и итоговых (достигаемых) показателей в сфере экономики и уровня жизни граждан.

9. Счетная палата, как и при подготовке аналогичных материалов (заключений) в предыдущие отчетные периоды обращает внимание на вопросы поступлений от приватизации.

Так, например, в Заключении указано, что в 2021 году прогноз поступлений средств от продажи пакетов акций перевыполнен в 1,5 раза. В то же время эти поступления сократились в 2,4 раза по сравнению с 2020 годом, а их общий объем составил только 5,3 млрд. рублей<sup>24</sup>.

Комитет считает, что данные масштабы поступлений от продажи пакетов акций, особенно с учетом наблюдаемого уровня влияния государства на различные отрасли экономики, банковскую сферу, объективно недостаточны с точки зрения оказания ощутимого влияния на ситуацию, развитие конкуренции и обеспечение роста финансовых ресурсов федерального бюджета в целом. Данная позиция нуждается в дополнительном рассмотрении и обосновании, в том числе на долгосрочный период.

---

<sup>23</sup> Страница 229 Заключения

<sup>24</sup> Страница 26 Заключения

Счетная палата также указала на выявленные факты экономически не обоснованных сделок, затраты на мероприятия по оценке рыночной стоимости которых значительно превышают потенциально возможные поступления от них. Тем самым выявлены фактически отрицательные эффекты, приводящие к прямым потерям федерального бюджета.

Обращается внимание на то, что Минфином России не реализовано предложение Счетной палаты о проведении работы по единообразному отражению остатков средств Фонда национального благосостояния на счетах в Банке России и «курсовой разницы по указанным средствам в формах бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2021 год и пояснительных записках к ним»<sup>25</sup>. Уровень расхождения определен главным аудитором в размере 20,2 млрд. рублей.

Представляется что отказ от учета предложений Счетной палаты заслуживает специального рассмотрения вместе с представителями Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации с точки зрения выработки общей позиции, направленной на повышение точности и достоверности бюджетной отчетности. Это тем более важно, если учесть, что в Заключении констатируются отрицательная совокупная доходность от размещения средств ФНБ на счетах в иностранной валюте в Банке России.

Также необходимо указать, что, несмотря на более чем существенный прирост доходов федерального бюджета в 2021 году по сравнению с параметрами, утвержденными 385-ФЗ, согласно Заключению государственный долг Российской Федерации увеличился в отчетном периоде на 1 981,5 млрд. рублей, достигнув 16 % ВВП, что позволяет поставить вопрос о необходимости скорейшей актуализации бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период с целью расчета прогнозируемого и оптимального уровня долговой нагрузки Российской Федерации<sup>26</sup>.

Счетная палата также выявила недостаточность предпринимаемых Правительством Российской Федерации мер в части внутреннего финансового аудита. Так было определено, что в публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и Росрыболовстве субъекты внутреннего финансового аудита отсутствуют.

В Заключении также содержится информация, что в Росжелдоре внутренний финансовый аудит в части подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета установленным правилам не осуществлялся. В Роспатенте аудиторские мероприятия не проводились<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Страница 27 Заключения

<sup>26</sup> Согласно Заключению расходы на обслуживание государственного долга Российской Федерации за 2021 год выросли по сравнению с 2020 годом более чем на 38 % (стр. 29)

<sup>27</sup> Там же



Это может привести к неоправданным рискам формирования и исполнения федерального бюджета.

10. В рамках Заключения Счетной палатой сформулирован целый ряд предложений в отношении Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

При этом значительная часть таких предложений полностью дублируют аналогичные положения Заключения Счетной палаты по отчету об исполнении федерального бюджета в 2020 году.

Таблица 6. Количественные данные о предложениях Счетной палаты

Предложение адресовано	количество предложений	
	всего	из них: ранее формировавшиеся Счетной палатой
Правительству Российской Федерации	12	4
Министерства финансов Российской Федерации	5	2
Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	2	1 <sup>28</sup>
Федеральному казначейству	1	0
Министерству экономического развития Российской Федерации	6	2
<i>их них: совместно с ответственными исполнителями госпрограмм</i>	3	0
Федеральному агентству по управлению государственным имуществом	1	1
федеральным органам исполнительной власти (в целом)	15	13
<b>ВСЕГО</b>	42	23

*источник: Заключение (стр. 303-309)*

По мнению Комитета, повторяемость предложений Счетной палаты федеральным органом исполнительной власти может быть объяснена несколькими причинами.

Так ряд указанных предложений имеет не содержательный, а, скорее, формальный характер. Это утверждение справедливо в отношении таких

<sup>28</sup> В соответствующем заключении Счетной палаты по отчету об исполнении федерального бюджета за 2020 год данное предложение было адресовано Минэкономразвития России

предложений как, например, «принять меры по достижению плановых значений целевых показателей (индикаторов) госпрограмм», «принять меры по устранению нарушений и недостатков при ведении бюджетного учета и составления бюджетной отчетности». Учитывая, что соответствующие действия и так по определению входят в состав задач министерств и ведомств, дополнительное напоминание о необходимости выполнения обязательных работ со стороны Счетной палаты, к тому же, повторяемое в течение ряда лет, может быть оценено как избыточное.

Аналогичным образом можно отнестись и таким предложениям как «усилить контроль за соблюдением порядка формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными учреждениями». Подобная рекомендация (аналогичная положениям Заключения Счетной палаты по отчету об исполнении федерального бюджета за 2020 год) также представляется не вполне необходимой.

То же справедливо в отношении предложений Правительству Российской Федерации, например, «поручить федеральным органам исполнительной власти принять меры по обеспечению своевременного и в полном объеме исполнения расходов федерального бюджета».

В любом случае повторяющиеся, «дежурного» характера предложения, не имеющие отношения к конкретным действиям соответствующих федеральных органов исполнительной власти, изменению нормативных правовых актов, мешают определить действительно приоритетные направления работы.

Помимо этого, повторение одних и тех же предложений может быть оценено двояко. Либо (в виду сохранения актуальности задачи) их выполнение не входит в состав планов и намерений соответствующих адресатов, либо было предпринято недостаточно усилий для реализации соответствующих мер и контроля за их реализацией (в том числе – парламентского контроля).

Позиция Счетной палатой заключается в том, что в Заключении обобщаются результаты всех проверок и проводится анализ причин и последствий как на наиболее значимых, так и типичных нарушениях и недостатках, что обуславливает повторение соответствующих предложений, в том числе потому, что соответствующие проблемы и недостатки не устраняются отдельными главными распорядителями.

К числу также повторяющихся, но более важных и конкретных позиций, Комитет считает возможным отнести предложения, касающиеся отдельных проблем и недостатков бюджетного процесса и иных вопросов государственного управления (помимо прочих аналогичных предложений):

- 1) исключения практики включения в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, правовыми актами о подготовке и реализации бюджетных инвестиций;

2) приведение методик прогнозирования поступлений доходов в соответствие с установленными требованиями;

3) обеспечение включения при формировании ФАИП сведений об объектах капитального строительства, ранее реализуемых в рамках ФАИП, не введенных в эксплуатацию, а также об объектах, завершение строительства (реконструкции) которых осуществляется без использования средств федерального бюджета, до момента фактического ввода их в эксплуатацию;

4) отказ от права ответственных исполнителей госпрограмм инициировать внесение изменений в госпрограммы в части уточнения плановых значений показателей (индикаторов), установленных на отчетный год, в декабре отчетного года и в текущем году.

Приведенные выше четыре инициативы Счетной палаты имеют концептуальный характер с точки зрения их значения для повышения эффективности налогово-бюджетной политики и межбюджетного регулирования, а также общей результативности деятельности Счетной палаты в рамках преодоления (профилактики) нарушений и недостатков системного, ежегодно воспроизводимого характера.

Так, например, проблема учета в проекте федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период расходов на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства с необходимостью ежегодно приводит к «срыву» плановых сроков ввода соответствующих объектов в эксплуатацию и, значит, их неиспользования в экономических отношениях, оказании государственных услуг, транспортной и иных отраслях. При этом, как указано и в рассмотренном Заключение, отклонение фактического количества объектов капитального строительства, введенных в эксплуатацию в установленные сроки (в 2021 году), от плановых значений, не только не демонстрирует тенденции к снижению, но, напротив, становится более актуальным (как показано ранее в настоящем Докладе).

При этом позиция Счетной палаты, разделяемая Комитетом, остается не учтенной в практике подготовки проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, несмотря на ежегодное воспроизведение данной инициативы. Исходя из этого, представляется целесообразным обеспечить подготовку и рассмотрение законодательных решений, направленных на преодоление данных проблем.

Аналогичным образом представляется необходимым в обязательном и безусловном порядке реализовать предложение Счетной палаты в отношении организации системы детального учета «незавершенных» объектов капитального строительства в рамках централизованной информационной системы.

В отношении несоблюдения требований и иных условий (точность, достоверность, обеспеченность исходными данными необходимого качества) прогнозирования отдельных видов доходов федерального бюджета Счетная палата – несколько лет подряд – обращала внимание Министерства финансов

Российской Федерации на необходимость строго соблюдения установленных правил, что, однако, согласно Заключению, не доведено до конца.

При этом точность оценок и прогнозов доходов федерального бюджета непосредственно определяет и объем расходов федерального бюджета (в рамках «бюджетных правил»), уровень и перспективы долговой нагрузки.

Следует указать, что Счетная палата проводит соответствующую оценку и отражает в актах по результатам проверки главных администраторов доходов в части обоснованности прогнозирования отдельных видов доходов, которые учитываются при формировании заключения Счетной палаты на проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Тем самым, Правительство Российской Федерации имеет возможность для заблаговременного учета позиции главного аудитора.

Особую важность при этом приобретает работа над повышением эффективности государственных программ Российской Федерации и обеспечению их реализации (достижению установленных целей), включая и вопросы координации, соответствия, взаимной увязки этих программ с иными документами стратегического планирования.

Исходя из задач именно парламентского контроля предложение Счетной палаты о введении жесткого запрета по внесению изменений в плановые показатели (индикаторы) государственных программ Российской Федерации, причем в периоде, в отношении которого данные показатели установлены, представляется одним из важнейших инициатив, нуждающихся в обязательной реализации. В противном случае (сохранения корректировки плановых показателей под ожидаемые, наиболее вероятные данные, формируемые непосредственно в ходе реализации программ) решение задачи оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации будет практически невыполнимо.

Также Комитет считает необходимым обратить внимание на ряд новых предложений Счетной палаты, заслуживающих внимательного рассмотрения в профильных комитетах Государственной Думы с участием представителей Правительства Российской Федерации, а в отдельных случаях – скорейшей реализации.

В составе таких предложений представляется актуальным отметить вопросы о совершенствовании и повышения информативности материалов, касающихся программы государственных внутренних заимствований (включая отчетность о выполнении), а также отражении в отчете о состоянии государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации сумм в валюте привлечения заимствований. Эти меры целесообразно проработать с Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам с целью принятия решения о необходимости и сроках их реализации.

Не меньший интерес представляет и предложение главного аудитора об установлении в актах Правительства Российской Федерации об использовании бюджетных ассигнований резервного фонда сроков,

достаточных для осуществления в полном объеме контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных ассигнований и, кроме этого, принятия мер по отражению в сводных сведениях о результатах реализации мероприятий (источником обеспечения которого является резервный фонд), представляемых в составе пояснительной записки к годовому отчету об исполнении федерального бюджета, *«объективной, полной и достоверной информации о результатах реализации данных мероприятий»*<sup>29</sup>.

Одновременно Счетной палатой предложено определение *«в составе расходов федерального бюджета уникального кода направлений расходов бюджетной классификации для каждого распоряжения (нормативного акта) Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым выделяются средства из резервного фонда Правительства Российской Федерации»*.

По данным Счетной палаты в 2020-2021 годы значительная часть расходов за счет резервного фонда осуществлялась по обобщенному направлению расходов, например 92501 «Финансовое обеспечение отдельных мероприятий за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации». Это не позволяет провести анализ отдельно по каждому решению и требует проведения дополнительного экспертного анализа при оценке информации о реализации соответствующих мероприятий.

Комитет поддерживает целесообразность использования уникальных кодов направления расходов бюджетной классификации, оставляя в качестве предмета для дискуссии применение в качестве категории учета именно решение (распоряжение) Правительства Российской Федерации.

Аналогичным образом Комитет не имеет оснований для безоговорочной поддержки предложения по усилению контроля за *«целевым»* использованием субъектами Российской Федерации бюджетных ассигнований, предоставляемых в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, и повышения качества *«представляемых в Правительство Российской Федерации докладов о целевом и эффективном использовании выделенных средств»*<sup>30</sup>. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации в отношении дотаций не должны устанавливаться подобные ограничения в расходовании этих ресурсов<sup>31</sup>.

Тем самым, целесообразно рассматривать эту проблему более комплексно в будущих периодах, включая вопросы об использовании подобных требований (целевой характер и эффективность использования) в отношении дотаций, включая дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

---

<sup>29</sup> Страница 304 Заключения

<sup>30</sup> Страница 305 Заключения

<sup>31</sup> Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации дотации – это «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования»

Таким образом, Комитет отмечает целесообразность дополнительного рассмотрения предложений Счетной палаты федеральными органами исполнительной власти в целях их последующей интеграции в «дорожную карту» по реализации Постановления Государственной Думы от 25 мая 2022 года № 1336-8 ГД «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2021 году» и определения оптимальных условий их обсуждения и реализации.

**11.** Исходя из настоящего Доклада Комитет высоко оценивает информативность и доказательность значительной части Заключения.

При этом, по целому ряду направлений работы, выявленным нарушениям и недостаткам, в том числе с учетом ранее рассмотренных заключений, отчетов Счетной палаты о проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, требуется сосредоточить усилия на выработке мер по предотвращению возникновения подобных нарушений в будущих периодах.

В целях реализации потенциала рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета за 2021 год в рамках весенней сессии при рассмотрении проекта федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, Комитет считает необходимым с учетом предложений Государственной Думы и Счетной палаты обратить внимание Правительства Российской Федерации на необходимость принятия конкретных мер, направленных на повышение эффективности бюджетной, налоговой политики и межбюджетного регулирования.