**5. Результаты проверки и анализа организации исполнения  
Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (с изменениями)**

**5.1.**В соответствии со статьей 15 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации обладает полномочиями по представлению Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета.

В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России обладает бюджетными полномочиями по организации составления и составлению проекта федерального бюджета, организации исполнения федерального бюджета, установлению порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и кассового плана исполнения федерального бюджета, исполнению судебных актов по искам к Российской Федерации, применению бюджетных мер принуждения, установлению порядка составления отчета о кассовом исполнении федерального бюджета.

**5.1.1.**Проверка бюджетных полномочий **Минфина России и главных администраторов доходов федерального бюджета** по организации составления и исполнения Федерального закона № 362–ФЗ (с изменениями) **в части доходов** показала следующее.

**5.1.1.1.**Представление прогнозов доходов федерального бюджета главными администраторами доходов бюджетов в Минфин России к проекту федерального закона о федеральном бюджете (изменений) на 2018 год осуществлялось по 6 этапам сбора прогнозов доходов в подсистеме «Бюджетное планирование» государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее - подсистема «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет»). Этапов сбора прогнозов доходов представлены в таблице № 1 «Перечень этапов сбора прогнозов доходов» приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.1.1.2.**В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 362-ФЗ предусмотрен прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2018 год в сумме 15 257 805,1 млн. рублей, что соответствует объему, утвержденному статьей 1 Федерального закона № 362-ФЗ (далее – первоначальный прогноз).

Прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет, сформированный к Федеральному закону от 3 июля 2018 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 193-ФЗ), предусмотрен в объеме доходов федерального бюджета в сумме 17 072 888,5 млн. рублей, что соответствует прогнозируемому общему объему доходов федерального бюджета, утвержденному статьей 1 Федерального закона № 193-ФЗ.

Прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет, сформированный к Федеральному закону от 28 ноября 2018 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 458-ФЗ), предусмотрен в объеме доходов федерального бюджета в сумме 18 947 568,3 млн. рублей, что соответствует прогнозируемому общему объему доходов федерального бюджета, утвержденному статьей 1 Федерального закона № 458-ФЗ.

В приложение № 6 к федеральным законам № 193-ФЗ и № 458-ФЗ изменения не вносились.

**5.1.1.3.**В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России осуществлял методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, информация о котором представлена в таблице № 2 «Работа, проведенная Минфином России в течение 2018 года с главными администраторами доходов по вопросам, возникающим у федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) в ходе составления и исполнения федерального бюджета» приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.1.1.4.**Минфином России **не в полном объеме реализованы бюджетные полномочия,** установленные статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации, **по организации составления проекта федерального бюджета, а также организации исполнения федерального бюджета.**

Статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что в составе материалов, представленных одновременно с проектом федерального закона, должны содержаться расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета.

В составе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (Федеральный закон № 362-ФЗ) **не были представлены расчеты по 8 видам доходов**, прогноз поступления по которым на 2018 год составлял **23 877,5 млн. рублей,** или **0,16 %** всей прогнозируемой суммы доходов. Кроме того, в представленных расчетах по ряду доходов были **приведены прогнозные значения** поступлений с пояснениями, указанием метода прогнозирования или формул расчета **без приведения расчетов прогноза поступления**. Удельный вес таких расчетов в 2018 году составлял **3,91 %** общей суммы доходов (**596 716,5 млн. рублей**). Таким образом, общий объем непредставленных расчетов к Федеральному закону № 362-ФЗ составлял **620 594,0 млн. рублей,** или **4,1 %** всей прогнозируемой суммы доходов.

При внесении изменений в июле 2018 года (Федеральный закон № 193-ФЗ) **не были представлены расчеты по 217 видам доходов** федерального бюджета,прогноз поступления по которым на 2018 год составлял **1 148 610,5 млн. рублей,** или **6,7 %** общего объема доходов федерального бюджета.

При внесении изменений в ноябре 2018 года (Федеральный закон № 458-ФЗ) **не были представлены расчеты по 103 видам доходов,** прогноз поступления по которым на 2018 год составлял **532 916,8 млн. рублей, или 2,8 % общего объема доходов федерального бюджета, учтенных в законопроекте**.

**Счетная палата неоднократно отмечала,** что **отсутствие** в составе материалов к проектам федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период **уточненных расчетов по статьям классификации доходов не дает возможности оценить достоверность прогноза всех поступлений.**

В федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) в 2018 году поступил **31 вид доходов**, не учтенных в прогнозе параметров Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями), на общую сумму **9 562,7** млн. рублей (из них денежный залог в обеспечение уплаты таможенных и иных платежей – 8 594,3 млн. рублей; доходы федерального бюджета от возврата остатков субсидий на мероприятия по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, из бюджетов субъектов Российской Федерации – 622,0 млн. рублей и другие).

В заключениях Счетной палаты на проекты федерального закона о федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов и о внесении в него изменений отмечалось, что **в расчетах** к проекту федерального закона на очередной финансовый год и при внесении в него изменений **учитываются не все доходы,** поступающие в федеральный бюджет в текущем году, что **не соответствует принципу полноты отражения доходов** в федеральном бюджете, установленному **статьей 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

**5.1.1.5. Проверка проведения Минфином России работы по установлению общих требований к методике прогнозирования поступлений доходов в федеральный бюджет, а также организации работы Минфина России с главными администраторами доходов федерального бюджета по утверждению методик прогнозирования доходов и приведению утвержденных методик прогнозирования доходов в соответствие с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (с изменениями)** показала следующее.

Минфином России в соответствии с пунктом 1 статьи 1601 Бюджетного кодекса Российской Федерации был подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации». Постановление № 574 было принято Правительством Российской Федерации 23 июня 2016 года (далее – постановление № 574).

В соответствии с представлением Счетной палаты от 29 ноября 2016 г.   
№ ПР 01-319/16-09 Минфину России было поручено подготовить и внести в Правительство Российской Федерации проект постановления о внесении изменений в общие требования к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденные постановлением № 574 (далее – Общие требования), в части уточнения методов расчетов и перечня используемых показателей. Поправки в Общие требования в целях унификации подходов к прогнозированию поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и повышения качества прогнозирования подготовлены и внесены Минфином России в Правительство Российской Федерации письмом от 27 марта 2017 г. № 01-02-01/23-17525.

Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 436 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574» вступило в силу 21 апреля 2017 года и было направлено на обеспечение унификации подходов к прогнозированию поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а также на повышение качества прогнозирования.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 21 января 2019 г. № СА-П13-320 о рассмотрении результатов экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты «Анализ методик прогнозирования главных администраторов доходов федерального бюджета в части соответствия законодательству Российской Федерации и единообразия применяемых ими методов при планировании доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности и муниципальной собственности, а также анализ результативности практического применения методов от использования имущества, находящегося в государственной собственности и муниципальной собственности, за 2016 - 2017 годы и истекший период 2018 года» Минфином России был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574», подготовленный во исполнение указанного поручения, а также поручений Президента Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № Пр-2057 и Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2018 г.   
№ СА-П13-7866 о формировании единообразного подхода к приватизации государственного и муниципального имущества и прогнозированию бюджетных поступлений от его продажи.

В связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2019 г. № 722 «О внесении изменений в общие требования к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» (далее – постановление № 722), предусматривающего ключевые изменения подходов к прогнозированию доходов, главным администраторам доходов поручено привести методики прогнозирования в соответствие с указанным постановлением с учетом результатов контрольных мероприятий Счетной палаты[[1]](#footnote-1). Срок утверждения методик прогнозирования (по согласованию с Минфином России) - до 15 августа 2019 года. Ключевые изменения, внесенные в постановление № 722, представлены в таблице № 2 «Работа, проведенная Минфином России в течение 2018 года с главными администраторами доходов по вопросам, возникающим у федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) в ходе составления и исполнения федерального бюджета» приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

Сведения о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности прогноза доходов (включая проверку расчетов прогноза поступлений по видам доходов) проекта федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, нормативной и методической базы их формирования» представлены в таблице № 3 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**По оценке Счетной палаты, из 85 главных администраторов доходов:**

**по 72 федеральным органам исполнительной власти (84,7 %),** являющимся главными администраторами доходов, **разработаны методики (проекты методик)**, из которых **по 65 администраторам (90,3 %) методики (проекты методик) соответствуют Общим требованиям** и **по 7 администраторам** (Минздрав России, ФСИН России, Росморречфлот, Росрыболовство, Ространснадзор, МИД России и Минэнерго России) **(9,7 %) не соответствуют Общим требованиям**;

**по 13 администраторам доходов**, по которым разработка и утверждение методики прогнозирования носит рекомендательный характер, **утверждены методики по 11 администраторам (84,6 %)**, которые **соответствуют Общим требованиям**. **По 2 главным администраторам доходов** (ЦИК России, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) **методики прогнозирования не утверждены.**

Основными **нарушениями** Общих требований являются следующие.

**1. Разработка методики прогнозирования не по всем кодам классификации доходов, закрепленным за соответствующим главным администратором доходов.**

Формирование прогноза не по всем источникам доходов выявлено в методиках Минздрава России, Минэнерго России, ФСИН России, Росморречфлота, Росрыболовства, Ространснадзора и МИДа России. Так, методикой Минздрава России предусмотрены «иные доходы», по которым расчеты прогноза поступлений не производятся. Методики Минэнерго России, ФСИН России и Росморречфлота не содержит алгоритмы расчета прогноза поступлений по 1 коду классификации доходов. В методике прогнозирования доходов, администрирование которых осуществляет центральный аппарат Росрыболовства, не предусмотрен порядок расчета прогноза в отношении 2 кодов классификации доходов. Методика прогнозирования поступлений доходов, администрируемых Ространснадзором, не содержит 17 кодов классификации доходов, методика прогнозирования доходов, администрируемых МИДом России, - 16 кодов.

**2. Применение алгоритма расчета прогнозируемого объема поступлений, не соответствующего применяемому методу.**

Так, алгоритм расчета прогноза доходов от государственных пошлин за государственную регистрацию, за совершение прочих юридически значимых действий и прочих поступлений, предусмотренный методикой Минздрава России, не соответствует методу прямого счета, так как он не основан на непосредственном использовании значений размеров государственной пошлины[[2]](#footnote-2), что является нарушением подпункта «в» пункта 3 Общих требований.

В ходе анализа, проведенного Счетной палатой, выявлены следующие **недостатки методик прогнозирования доходов.**

1. При анализе методик прогнозирования доходов отмечается недостаток в части отсутствия описания показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источников данных для соответствующего показателя, которые главными администраторами доходов недостаточно конкретизируются, то есть не в полной мере учитываются требования подпункта «б» пункта 3 Общих требований.

Как правило, это относится к прямому методу расчета, основанному на непосредственном использовании количественных показателей, уровней ставок и других показателей, определяющих прогнозный объем поступлений прогнозируемого вида доходов, и затрагивает в основном прогнозирование государственной пошлины, платных услуг и денежных взысканий (штрафов), а также при применении усредненного метода, основанного на усреднении годовых объемов доходов не менее чем за 3 года.

В методиках прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации **Минкомсвязи России, Росавтодора, Ространснадзора, ГК «Росатом»** по ряду видов доходов не отражены источники данных для показателей, используемых для расчетов прогнозного объема поступлений доходов.

Кроме того, порядки расчетов отдельных доходов, отраженных в методиках прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации **Росавтодора, Росжелдора[[3]](#footnote-3), ФНС России, Минкультуры России, Роспечати, Росприроднадзора, Россвязи, МЧС России**, **ГУСП России**, **Росреестра**, **Минкавказа России**, **Следственного комитета Российской Федерации,** учитывают применение коэффициентов, при этом не приводится конкретных источников данных для определения данных коэффициентов.

2. 30 октября 2018 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2018 г. № 1224 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым внесены изменения в Правила разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий», в части уточнения параметров определения части прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет, а также увеличения процента отчисления с 25 % до 50 %[[4]](#footnote-4).

При этом на конец 2018 года не были внесены изменения в методики прогнозирования поступлений 20 главными администраторами доходов бюджетов: Минстроем России, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Росрыболовством, Россельхознадзором, Минсельхозом России, Минтрансом России, Росморречфлотом, Роспечатью, Минтрудом России, ФТС России, Росстатом, Росимуществом, Росгидрометом, Росрезервом, Управлением делами Президента Российской Федерации, ГУСП России, МИДом России, ФСТЭК России, Минкомсвязью России.

3. Несмотря на наличие значительного объема дебиторской задолженности, при прогнозировании поступлений на очередной финансовый год и на плановый период администраторы фактически не планируют поступления в связи с проведением работы по ее погашению.

Анализ представленных Минфином России материалов по работе в 2018 году с главными администраторами доходов бюджетов по приведению методик прогнозирования поступлений доходов в соответствие в Общими требованиями, согласованию проектов приказов главных администраторов доходов бюджетов о внесении изменений в методики прогнозирования поступлений доходов показал, что **в отчетном периоде на хорошем уровне проводилось рассмотрение Минфином России материалов главных администраторов доходов бюджетов по формированию методик прогнозирования поступлений доходов, что позволило сократить количество методик, не соответствующих Общим требованиям**.

Во многом повышению качества работы Минфина России способствовал сбор информации от главных администраторов доходов бюджетов. Так, Минфином России в 2018 году были проанализированы: действующие правовые акты главных администраторов доходов об осуществлении бюджетных полномочий администратора доходов бюджета; действующие методики прогнозирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; представления Счетной палаты, если представление содержит положения, касающиеся методики прогнозирования доходов, правовых актов об осуществлении бюджетных полномочий или информации в перечне источников доходов; актуализированные сведения о методах расчета прогноза доходов федерального бюджета по всем закрепленным КБК с учетом изменений, внесенных в методику.

**5.1.1.6. Проверка работы, проведенной в 2018 году Минфином России по подготовке нормативных правовых актов, регламентирующих выполнение полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части ведения реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации начиная с 1 января 2018 года,** показала следующее.

В соответствии со статьей 471 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Перечень и реестры источников доходов бюджетов» Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований **обязаны** **вести реестры источников доходов** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1601 Бюджетного кодекса Российской Федерации ведение реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации относится к бюджетным полномочиям главного администратора (администратора) доходов бюджета.

Во исполнение пункта 5 статьи 471 Бюджетного кодекса Российской Федерации принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с учетом изменений) (далее – постановление № 868), которым утверждены Правила формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации, общие требования к составу информации, порядку формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации, реестра источников доходов федерального бюджета, реестров источников доходов бюджетов субъекта Российской Федерации, реестров источников доходов местных бюджетов и реестров источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

В соответствии с указанными Правилами перечень источников доходов бюджетов формируется и ведется в электронной форме в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») (вкладка «Исполнение бюджета»).

В рамках выполнения требований представления[[5]](#footnote-5) и предписания[[6]](#footnote-6) Счетной палаты Минфин России в 2018 году подготовил и принял следующие нормативные правовые акты, регламентирующие выполнение полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части ведения реестра источников доходов бюджета по закрепленным за ним источникам доходов на основании перечня источников доходов бюджетной системы Российской Федерации (письмо Минфина России от 18 января 2019 г. № 01-02-02/21/2435):

приказ Минфина России от 29 декабря 2018 г. № 302н «О Порядке формирования и ведения реестров источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 29 января 2019 г. № 53605, вступит в силу с 1 сентября 2019 года);

приказ Минфина России от 29 декабря 2018 г. № 303н «О Порядке формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета» (зарегистрирован в Минюсте России 29 января 2019 г. № 53592, вступит в силу с 1 июля 2019 года).

По информации Минфина России (письмо Минфина России от 29 июля 2019 г. № 01-02-02/16-56455) Минфином России был утвержден приказ от 23 июля 2019 г. № 115н «О Порядке формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации», подготовленный с учетом положений постановления № 402. Указанный приказ направлен на регистрацию в Минюст России (письмо Минфина России от 25 июля 2019 г. № 21-01-04/04-55543).

Вместе с тем Минфином России было отмечено, что с учетом положений пункта 11 Правил, утвержденных постановлением № 868[[7]](#footnote-7), формирование в информационной системе и включение в перечень источников доходов бюджетов информации возложено не только на Минфин России, но и на иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетные полномочия главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, главных распорядителей средств федерального бюджета, осуществляющих межбюджетные трансферты (далее - участники процесса ведения перечня источников доходов бюджетов).

Ответственность за полноту и достоверность информации, а также за своевременность формирования и направления информации для включения в перечень источников доходов бюджетов возложена на участников процесса ведения перечня источников доходов бюджетов (пункт 12 Правил, утвержденных постановлением № 868).

В связи с изложенным у Минфина России отсутствуют полномочия по приведению перечня источников доходов федерального бюджета в соответствие с постановлением № 868 в части информации, представляемой иными участниками процесса ведения перечня источников доходов.

В условиях отсутствия утвержденного порядка формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации главные администраторы доходов не имели возможности в полной мере осуществлять бюджетные полномочия по ведению реестра источников доходов. Так, в нарушение пункта 20 Правил формирования и ведения перечня источников доходов[[8]](#footnote-8) Федеральное казначейство как участник процесса ведения перечня в 2018 году по 127 полученным уведомлениям о выявленных несоответствиях их не устраняло[[9]](#footnote-9), поскольку федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере, к которой относятся правовые основания возникновения источников доходов, в том числе Минфином России, не утверждены соответствующие группы источников доходов.

По результатам проводимой Федеральным казначейством в соответствии с пунктом 18 Правил проверки информации, содержащейся в перечне источников доходов, установлено, что по состоянию на 3 декабря 2018 года из 129 групп источников доходов, закрепленных за федеральными органами исполнительной власти, согласовано 10 групп. Несмотря на обращения Федерального казначейства в Минфин России с предложениями об организации работы по устранению главными администраторами ошибок в реестровых записях[[10]](#footnote-10), такая работа не была проведена.

Согласно информации Минфина России[[11]](#footnote-11), в настоящее время проводится работа по обновлению состава и групп перечня источников доходов, по завершении которой главные администраторы будут проинформированы о возможности и сроках уточнения содержащихся в перечне сведений.

**5.1.1.6.1.** В ходе проведения контрольного мероприятия был предоставлен доступ к информации, содержащейся в ГИИС «Электронный бюджет» в разделе «Перечень источников доходов Российской Федерации» только в части реестровых записей со статусом «Утверждено».

По состоянию на 16 апреля 2019 года в перечень источников доходов Российской Федерации, сформированный в ГИИС «Электронный бюджет», включено 2 209 групп источников доходов, 7 194 утвержденные реестровые записи источников доходов бюджета (увеличение на 137 утвержденных реестровых записей, или на 1,9 %, относительно данных на 10 апреля 2018 года).

В ходе выборочной проверки наличия в перечне источников доходов закрепленных приложением № 6 к Федеральному закону № 362-ФЗ источников доходов установлено, что по ряду главных администраторов доходов в перечне источников доходов отсутствуют источники, закрепленные указанным приложением.

Так, в перечне источников доходов отсутствует 5 источников доходов, закрепленных за Росгвардией, 4 источника доходов, закрепленных за МВД России, по 2 источника доходов, закрепленных за Минэнерго России, Росприроднадзором, ФТС России, ФСБ России, ФСО России, ФСИН России и ГК «Роскосмос», по 1 источнику, закрепленному за Минфином России, Росавтодором, МЧС России, СВР России, Росреестром, ФМБА России и ФСТЭК России. Не сформированы реестровые записи по 55 источникам доходов, закрепленных за ФНС России.

В перечне источников доходов в полном объеме отсутствуют источники доходов, администрируемые Минобороны России, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», а также источники доходов, администрируемые Минпросвещения России и Минобрнауки России, преобразованных из Минобрнауки России[[12]](#footnote-12).

При этом до настоящего времени в перечень включены источники доходов, которые ранее администрировались Минобрнауки России и ФАНО России, преобразованными (ликвидированными) в 2018 году5.

Также **не в полном объеме включены** в перечень источников доходов доходы **по безвозмездным поступлениям**. В перечне источников доходов отсутствует 5 источников безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и 251 источник доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и организациями остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет, при этом по указанным доходам в 2018 году денежные средства фактически перечислены в бюджет.

**С учетом изложенного перечень источников доходов сформирован не в полном объеме, что не соответствует положениям постановления № 868.**

**5.1.1.6.2.** В соответствии с пунктом 12 Правил формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации, утвержденных постановлением № 868, ответственность за полноту и достоверность информации, а также за своевременность формирования и включения информации в перечень источников доходов бюджетов несет участник процесса ведения перечня источников доходов бюджетов.

При проведении анализа информации, содержащейся в перечне источников доходов, выявлено следующее.

В перечне источников доходов по 739 источникам неналоговых доходов и 1 источнику безвозмездных поступлений в сведениях о нормативных правовых актах указан Налоговый кодекс Российской Федерации, в то время как положения Налогового кодекса Российской Федерации не распространяются на указанные доходы федерального бюджета.

Рядом главных администраторов доходов бюджета (например, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, ГУСП России, ГФС России, МВД России, Минприроды России, Роспотребнадзором, ФССП России, ФСО России) по некоторым администрируемым ими неналоговым доходам в сведениях о нормативных правовых актах (правовое основание возникновения источника доходов, размер (ставка) платежа, размер понижающего (повышающего) коэффициента к размеру (ставке) платежа, пороговые (максимальные и (или) минимальные) значения размера (ставки) платежа) указан Бюджетный кодекс Российской Федерации (статьи 41 и (или) 51).

Вместе с тем статьей 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены виды доходов бюджетов, а статьей 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации - источники неналоговых доходов федерального бюджета и нормативы их распределения.

**Таким образом, информация, содержащаяся в перечне источников доходов, не позволяет установить правовые основания возникновения источников доходов бюджета, а также информацию о порядке исчисления, размерах, ставках, льготах, сроках и (или) об условиях уплаты обязательных платежей, являющихся источником дохода бюджета.**

**Ведение реестра источников доходов федерального бюджета в 2018 году осуществлялось Минфином России на основании перечня источников доходов, который не соответствовал постановлению № 868.**

**С учетом изложенного Минфину России необходимо продолжить работу по координации действий главных администраторов доходов и Федерального казначейства в целях формирования полного перечня источников доходов, а также полноты и достоверности информации, содержащейся в перечне источников доходов.**

В целях совершенствования и повышения прозрачности механизма формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации и реестров источников доходов бюджета, в также в связи с необходимостью урегулирования вопросов по проверке информации по группам источников доходов Минфином России в 2018 году разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868», издано постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2019 г. № 402, которое вступило в силу с 17 апреля 2019 года.

**5.1.1.7.** В соответствии с пунктом 13 Порядка, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 2016 г. № 128н «О порядке формирования и представления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации **обоснований прогноза поступления доходов** федерального бюджета» главными администраторами доходов обеспечивается уточнение обоснований прогноза поступлений доходов «в течение 3 рабочих дней после принятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении» (далее – Порядок № 128н).

На основании обоснований прогноза поступления доходов, принятых Министерством финансов Российской Федерации в рамках формирования сведений для составления кассового плана в соответствии с Порядком составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 117н (далее – приказ № 117н), формируются показатели, предусмотренные (учтенные при формировании) федеральным законом о федеральном бюджете, в части прогноза доходов федерального бюджета. **Обоснования прогнозов поступления доходов, принятые Минфином России, должны соответствовать показателям, предусмотренным (учтенным при формировании) федеральным законом о федеральном бюджете, в части прогноза доходов федерального бюджета** (пункт 15 Порядка № 128н).

В целях уточнения главными администраторами доходов бюджетов обоснований прогноза поступлений доходов Минфином России в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» был открыт 3-й этап бюджетного цикла 2018 – 2020 годов (далее – 3-й этап).

Анализ данных, сформированных в 3-м этапе, показал следующее.

Прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2018 год в соответствии с Федеральным законом № 362-ФЗ составляет 15 257 805 147,7 тыс. рублей, при этом общая сумма обоснований прогноза доходов на 2018 год по источникам доходов, сформированная на 3-м этапе, составляет 15 478 796 582,8 тыс. рублей (отклонение от параметров закона составило 220 991 435,1 тыс. рублей)[[13]](#footnote-13).

Учитывая изложенное, **Минфином России как органом, ответственным за методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, нарушен пункт 15 Порядка № 128н, в соответствии с которым обоснования прогнозов поступления доходов, принятые Минфином России, должны соответствовать показателям, предусмотренным (учтенным при формировании) федеральным законом о федеральном бюджете, в части прогноза доходов федерального бюджета.**

Минфином России в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» **не открывался** этап в бюджетном цикле «2018 – 2020» в целях уточнения прогноза поступлений доходов главными администраторами доходов бюджетов в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», который принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении 19 июня 2018 года.

В этой связи **главными администраторами доходов бюджета нарушены** **положения пункта 20 Порядка № 128н,** которым предусмотрено, что в течение 3 рабочих дней после принятия проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении главные администраторы доходов обеспечивают уточнение предложений по внесению изменений в обоснования прогноза поступления доходов, сформированных при представлении предложений по внесению изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, и их повторное представление в Минфин России.

Минфином России для внесения уточнений прогноза поступлений доходов на 2018 год и обоснований прогноза поступлений доходов в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (во втором чтении проект закона принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 20 ноября 2018 года) в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» был открыт этап № 6 бюджетного цикла «2018 – 2020».

Прогнозируемый общий объем доходов федерального бюджета на 2018 год в соответствии с Федеральным законом № 362-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 ноября 2018 г. № 458-ФЗ) составляет 18 947 568 263,9 тыс. рублей, при этом общая сумма обоснований прогноза доходов на 2018 год по источникам доходов, сформированная на 6-м этапе, составляет 18 749 014 388,2 тыс. рублей (отклонение от параметров прогноза составило (-) 198 553 875,7 тыс. рублей от закона)[[14]](#footnote-14).

С учетом изложенного Минфином России как организатором бюджетного процесса **нарушены положения пункта 22 Порядка № 128н,** в соответствии с которым обоснования прогнозов поступления доходов, принятые Минфином России, должны соответствовать показателям, предусмотренным (учтенным при формировании) федеральным законом о федеральном бюджете, в части прогноза доходов федерального бюджета, формируемым и представляемым в Минфин России главным администратором доходов для ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году при внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в соответствии с Порядком составления и ведения кассового плана. Так, общая сумма обоснований прогноза поступлений доходов, сформированная в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» (4-й этап[[15]](#footnote-15); 6-й этап[[16]](#footnote-16)), не соответствует прогнозам поступлений доходов, направленным главным администраторам доходов (приложение № 3 к Порядку составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденному приказом № 117н).

**5.1.1.8. Проверка выполнения бюджетных полномочий главными администраторами доходов федерального бюджета** показала следующее.

В соответствии с Правилами осуществления бюджетных полномочий[[17]](#footnote-17) исполнение возложенных на главных администраторов доходов полномочий осуществлялось согласно принятым правовым актам, регламентирующим администрирование доходов бюджетов. Вместе с тем установлены **факты выполнения указанных бюджетных полномочий не на должном уровне**.

Правовые акты 7 главных администраторов, регламентирующие порядок осуществления главными администраторами (администраторами) доходов бюджетных полномочий, имеют недостатки в части полноты отражения полномочий, актуализации перечня администраторов доходов и перечня закрепленных за ними источников доходов. Так, приказом Минтруда России не предусмотрено ведение реестра источников доходов бюджета и утверждение методики прогнозирования поступлений в бюджет. В перечень бюджетных полномочий центрального аппарата, определенных приказом Минтранса России, не включены полномочия в части предоставления информации в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП). В приказах Минэнерго России, Минздрава России, ФСИН России, Ространснадзора за администраторами доходов закреплены не все администрируемые ими источники доходов. В перечне администраторов доходов, утвержденном приказом Росавтодора, указаны прекратившие деятельность федеральные казенные учреждения. Росимуществом нарушены сроки доведения соответствующих правовых актов до администраторов доходов. Россельхознадзором и Росрыболовством не приняты правовые акты при передаче осуществления отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок администрирования доходов органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов прогноз не был представлен Минпросвещения России, Минобрнауки России[[18]](#footnote-18), Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и ГК «Роскосмос» (на 1-м и 3-м этапах). Несоблюдение сроков представления прогнозов на отдельных этапах допустили 12 главных администраторов доходов (Росалкогольрегулирование, Росрезерв, ГК «Роскосмос», Минобороны России, Росздравнадзор, Роструд, Роспатент, Россотрудничество, Роспотребнадзор, Управление делами Президента Российской Федерации, ФНС России, Роспечать). прогноз не по всем видам доходов представили 4 главных администратора (Федеральное казначейство, Ространснадзор, Росавтодор, Россвязь).

Главными администраторами нарушались требования порядка составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в части своевременности и полноты представления информации[[19]](#footnote-19). В адрес 18 главных администраторов (Минприроды России, ФСТЭК России, ГК «Роскосмос», Рослесхоз, ФАНО России, Минобороны России, Минспорта России, Росимущество, Росгидромет, ЦИК России, Минэнерго России, Росприроднадзор, Минкультуры России, Росавтодор, Росжелдор, Роспечать, Росархив, ФАС России) Федеральное казначейство направило 21 информационное письмо по фактам нарушений.

Анализ информации, содержащейся в пояснительных записках к прогнозу кассовых поступлений[[20]](#footnote-20), показал, что в большинстве случаев указаны формальные объяснения причин отклонений кассового исполнения от прогноза[[21]](#footnote-21).

**5.1.1.9.** **Проверка организации работы Минфина России с главными администраторами доходов федерального бюджета в части обеспечения приведения нормативных правовых актов (договоров), согласно которым уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, в соответствие с требованиями, установленными пунктом 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации,** показала следующее.

Согласно пункту 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, договоры, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты и в соответствии с частью 8 статьи 4 Федерального закона от 22 октября 2014 г.  
№ 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», подлежали приведению в соответствие с указанной нормой не позднее 1 июля 2015 года.

Следует отметить, что действующим законодательством Минфин России **не наделен** **полномочиями по осуществлению контроля** за соблюдением главными администраторами доходов бюджетов требований бюджетного законодательства (статья 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации) о наличии в нормативных правовых актах (и договорах) по неналоговым доходам положений о порядке исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях уплаты.

В то же время в рамках осуществления методологического руководства в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (абзац четвертый статьи 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации) Минфином России проводится работа с главными администраторами по своду, дополнению и корректировке информации, поступающей от главных администраторов доходов бюджетов по запросам Минфина России. При этом следует отметить, что данная работа в основном проводится при получении запросов о предоставлении информации от Счетной палаты.

Сводная информация о нормативных правовых актах, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, не содержит источников неналоговых доходов по 33 главным администраторам доходов[[22]](#footnote-22).

Также в информации ряд главных администраторов доходов[[23]](#footnote-23) отразил не все источники поступлений неналоговых доходов, закрепленные за ними приложением № 6 к Федеральному закону № 362-ФЗ (с изменениями).

Таким образом, **ввиду отсутствия закрепленной за Минфином России обязанности по осуществлению контроля за соблюдением главными администраторами доходов бюджетов требований бюджетного законодательства в части соблюдения положений статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации (о наличии в нормативных правовых актах (и договорах) по неналоговым доходам положений о порядке исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях уплаты) соответствующая работа с главными администраторами доходов проводится не на должном уровне.**

По информации Минфина России, проведение системной работы по мониторингу соответствия нормативных правовых актов, договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками формирования неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, пункту 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации возможно в рамках формирования и работы с перечнем источников доходов.

Счетная палата отмечает, что **информация, содержащаяся в перечне источников доходов, также не позволяет определить правовые основания возникновения источника неналоговых доходов бюджета, а также порядок исчисления, размеры, ставки, льготы, сроки и (или) условия уплаты обязательных платежей, являющихся источником неналоговых доходов бюджета**.

**5.1.1.10. Проверка предоставления информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»** показала следующее.

Предоставление информации, необходимой для уплаты денежных средств, или об уплате денежных средств осуществляется путем направления в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП) извещений о начислении или о приеме к исполнению распоряжений в форме электронного документа, а также извещений об уточнении начисления или уточнении распоряжения. Информационное взаимодействие ГИС ГМП и информационных систем администраторов доходов бюджета осуществляется с использованием электронного сервиса ГИС ГМП, функционирующего в единой системе межведомственного электронного взаимодействия.

В целях организации взаимодействия с ГИС ГМП администраторами доходов приняты правовые акты, устанавливающие порядок работы по предоставлению соответствующей информации. В отдельных случаях требования ведомственных приказов в части полноты направления информации в ГИС ГМП, сроков представления уполномоченными лицами сведений для отражения в бюджетном учете и загрузки в ГИС ГМП не соблюдались. Указанные недостатки выявлены в Федеральном казначействе[[24]](#footnote-24).

В 2018 году в рамках выполнения представлений Счетной палаты обеспечена регистрация в ГИС ГМП Минфина России, а также подведомственных ему федеральных казенных учреждений и обособленных подразделений, являющихся администраторами доходов, ежемесячно проводился мониторинг соблюдения порядка предоставления соответствующей информации. Минюстом России проведены мероприятия по обеспечению выполнения бюджетных полномочий в части надлежащего представления информации в ГИС ГМП.

Вместе с тем в ходе проверок Счетной палаты установлено, что 13 администраторов доходов не исполняли бюджетные полномочия в части предоставления информации, необходимой для уплаты денежных средств за государственные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов федерального бюджета, в ГИС ГМП. Не предоставляли информацию Минэкономразвития России, Минсельхоз России, Минтранс России, Минэнерго России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росморречфлот, Росжелдор, Росрыболовство, Роснедра, Рослесхоз, Росмолодежь, подведомственное Федеральному казначейству ФКУ «ЦОКР».

**5.1.1.11. Проверка соблюдения начисления, учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним** показала следующее.

В отдельных случаях администраторами доходов допущены нарушения при выполнении бюджетных полномочий по начислению, учету и контролю за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет.

Так, **ЦИК России** в бюджетном учете не отражено начисление сумм штрафов за нарушение законодательства о выборах и референдуме в размере 0,4 млн. рублей и 0,1 млн. рублей соответственно; Росприроднадзором **не отражены исчисленные** **суммы** вреда, причиненного недрам в размере 954,3 млн. рублей по исковому заявлению, а также сумма ущерба, нанесенного водным объектам при сбросе сточных вод в размере 3 220,8 млн. рублей. Управлением Роскомнадзора по Южному федеральному округу начисление и поступление штрафов по постановлениям Роскомнадзора и решениям суда о привлечении к административной ответственности, вступившим в законную силу, отражено не по мере возникновения требований к плательщикам и поступления оплаты, а по итогам квартала.

**Росприроднадзором** в нарушение Правил взимания экологического сбора[[25]](#footnote-25) не обеспечивался контроль за правильностью исчисления сумм экологического сбора, полнотой и своевременностью его внесения. Центральным аппаратом Росприроднадзора не проведены начисления по суммам платежей, поступившим в счет уплаты экологического сбора, что повлекло увеличение кредиторской задолженности с 382,8 млн. рублей до 822,1 млн. рублей.

Имеют место факты неудовлетворительного исполнения полномочий администратора доходов в части работы по своевременному уточнению платежей. Межрегиональным **территориальным управлением Росимущества** в Краснодарском крае и Республике Адыгея ошибочно зачисленная на код классификации доходов от аренды имущества казны Российской Федерации арендная плата за земельные участки в общей сумме 335,2 тыс. рублей (35 платежей) была уточнена на надлежащий код классификации доходов от аренды земли только в 2019 году. Территориальное управление Росимущества в г. Москве безосновательно произвело уточнение платежей на общую сумму 0,9 млн. рублей по главе 167 «Росимущество» [[26]](#footnote-26).

В отдельных главных администраторах доходов не реализуются должным образом полномочия в части осуществления контроля за своевременностью перечисления в бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий. Так, подведомственным Минэнерго России ФГУП «Федеральная энергосервисная компания» не перечислена в федеральный бюджет часть прибыли в сумме 2,3 млн. рублей. Подведомственное Минпромторгу России ФГУП «Московское орденов Октябрьской Революции и Трудового Красного Знамени конструкторское бюро «Электрон» перечислило часть прибыли в сумме 22,3 тыс. рублей с нарушением установленного срока на 5 дней. Минпромторгом России не принимаются меры по погашению задолженности ФГУП «Завод «Прибор» перед федеральным бюджетом, образовавшейся на 1 января 2016 года, в сумме 0,9 млн. рублей. Минтруд России не произвел доначисление части прибыли, подлежащей перечислению в бюджет, в размере 5,2 млн. рублей в соответствии с уточненной сводной годовой бухгалтерской отчетностью за 2017 год, представленной ФГУП «Московское протезно-ортопедическое предприятие». Часть чистой прибыли за 2017 год в сумме 15,2 млн. рублей с нарушением установленного срока (от 7 до 178 дней) перечислили 6 подведомственных Росимуществу предприятий.

**ГК «Ростех»** и ряд других администраторов доходов не наделены полномочиями по администрированию дивидендных платежей, однако в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации осуществляют права акционера от имени Российской Федерации в связи с передачей им Российской Федерацией пакетов акций в виде имущественных взносов. При этом Росимущество не располагает в полном объеме протоколами общих собраний акционеров, являющихся основанием для начисления платежей, а территориальные органы в отсутствие делегированных им прав акционеров и протоколов собраний проводят операции по начислению дивидендов «кассовым методом» на основании объемов фактически поступивших платежей.

**5.1.2.** По результатам **мониторинга плана мероприятий («дорожной карты») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам,** утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 10 апреля 2016 г. № 2420п-П13 (далее - «дорожная карта»), по состоянию на 26 апреля 2019 года выявлено следующее.

«Дорожной картой» на 2016 - 2017 годы предусмотрено 69 мероприятий.

По информации Минфина России (письмо от 15 апреля 2019 г. № 23-06-05/26740), по состоянию на 1 апреля 2019 года из **69 мероприятий** «дорожной карты», запланированных на 2016 – 2017 годы, выполнено **68 мероприятий**, или **98,6 %,** **1 мероприятие** **снято с контроля** по решению Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Шувалова И.И. от 7 июля 2016 года (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 9 августа 2016 г. № П4-39910).

Вместе с тем, по информации Минфина России, **по исполненным 2 мероприятиям**  законопроект «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в целях совершенствования налогообложения при реорганизации организаций» был разработан и внесен в Правительство Российской Федерации 14 ноября 2016 года, а исполнение данных мероприятий будет проведено в рамках реализации проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 – 2021 годы; **по 1 мероприятию** Минфином России прорабатывается вопрос об альтернативных подходах к повышению эффективности в рамках «новой дорожной карты».

По оценке Счетной палаты, из **69 мероприятий** «дорожной карты», запланированных на 2016 – 2017 годы, выполнено в полном объеме **59 мероприятий**, или **85,5 %, не завершено выполнение 9 мероприятий, или 13 %, 1 мероприятие** **снято с контроля** по решению Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Шувалова И.И. от 7 июля 2016 года.

**Минфину России необходимо завершить в 2019 году реализацию всех мероприятий, предусмотренных в «дорожной карте». В случае невозможности по объективным причинам их завершения включить неисполненные актуализированные мероприятия в новый план мероприятий («дорожную карту») по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год, утвержденный Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации Силуановым А.Г. 8 мая 2019 г. № 4118п-П13, обеспечив преемственность с ранее запланированными, но не исполненными мероприятиями,** а также продолжить работу по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на устранение условий, способствующих росту дебиторской задолженности по доходам.

**5.2. Проверка бюджетных полномочий Минфина России, Федерального казначейства, главных распорядителей средств федерального бюджета по организации исполнения Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) в части расходов федерального бюджета показала следующее.**

**5.2.1.** В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России **обладает бюджетными полномочиями по установлению порядка составления сводной бюджетной росписи федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета.**

Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) утвержден приказом Минфина России от 30 ноября 2015 г. № 187н (далее – Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи).

**5.2.2.** Статьей 166 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что исключительным полномочием руководителя Министерства финансов Российской Федерации является **утверждение сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств** для главных распорядителей средств федерального бюджета.

В целях реализации данного полномочия **Министром финансов Российской Федерации 5 декабря 2017 года утверждена Сводная бюджетная роспись на 2018 год и на плановый период 2019 и 2010 годов**, которая сформирована в соответствии с Федеральным законом № 362-ФЗ.

**Объем утвержденных лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) на 2018 год составляет 14 673 832,6 млн. рублей, что на 1 855 366,1 млн. рублей, или на 11,2 %, меньше бюджетных ассигнований сводной росписи на 2018 год,** из них 763 213,9 млн. рублей (41,1 %) составляют расходы на исполнение публичных нормативных обязательств (далее – ПНО), 1 092 152,2 млн. рублей (58,9 %) составляют ЛБО по расходам, финансовое обеспечение которых осуществляется при выполнении условий, установленных Федеральным законом № 362-ФЗ, и (или) по которым требуется утверждение или внесение изменений в порядок (правила) предоставления (распределения) средств федерального бюджета; ЛБО по расходам на финансовое обеспечение ФАИП, за исключением объектов капитального строительства и (или) мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), по которым установлены ограничения на выполнение работ и финансирование в связи с отсутствием утвержденной проектной документации и (или) детализации; ЛБО по расходам на финансовое обеспечение мероприятий по информатизации до получения положительного заключения Минкомсвязи России о целесообразности проведения мероприятий и (или) финансирования; ЛБО по расходам на реализацию приоритетного проекта (программы) в случае отсутствия утвержденного в установленном порядке сводного плана приоритетного проекта (программы), если иное не установлено решениями президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам; ЛБО по расходам, утверждение которых осуществляется в соответствии с решением Правительства Российской Федерации; ЛБО по бюджетным ассигнованиям, зарезервированным в составе Федерального закона № 362-ФЗ.

По состоянию на 1 января 2019 года лимиты бюджетных обязательств составили 16 441 564,1 млн. рублей, что на 1 049 690,2 млн. рублей меньше бюджетных ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью с изменениями. Не утверждены лимиты бюджетных обязательств в сумме 278 923,0 млн. рублей по расходам, финансовое обеспечение которых осуществляется при выполнении условий, установленных Федеральным законом № 362-ФЗ, ЛБО на финансовое обеспечение ФАИП и мероприятий по информатизации, ЛБО по расходам на реализацию приоритетного проекта (программы) и ЛБО по бюджетным ассигнованиям, зарезервированным в составе Федерального закона № 362-ФЗ.

Объем доведенных Федеральным казначейством бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств, лимиты бюджетных обязательств по которым в соответствии с бюджетным законодательством не утверждаются, за 2018 год составил 770 417,4 млн. рублей.

Кроме того, на основании пункта 5 статьи 130, пункта 3 статьи 3064 и статьи 3068 Бюджетного кодекса Российской Федерации сокращены ЛБО в объеме 349,8 млн. рублей по расходам федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов по решениям Министерства финансов Российской Федерации.

**5.2.3.** Приказом Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н установлено, что главные распорядители и распорядители средств федерального бюджета осуществляют распределение бюджетных данных между находящимися в их ведении распорядителями и получателями (иными получателями) средств федерального бюджета.

Результаты проверок указанных полномочий показали, что на 1 января 2019 года главными распорядителями распределены лимиты бюджетных обязательств в сумме 16 439 866,5 млн. рублей, или 99,99 % общего объема доведенных лимитов бюджетных обязательств. Не распределено главными распорядителями средств федерального бюджета **1 697,6 млн. рублей**.

По состоянию на 1 января 2019 года в полном объеме произвели распределение **ЛБО на 2018 год** **56 главных распорядителей,** или 58,3 % общего количества.

По 36 главным распорядителям (37,5 %) ЛБО на 2018 год распределены по подведомственным распорядителям (получателям) средств федерального бюджета от 99,5 % до 99,99 % доведенного объема, по 3 (3,1 %) – от 96,5 % до 98,9 %.

**5.2.4.** В соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфин России обладает **бюджетными полномочиями в части ведения сводной бюджетной росписи** федерального бюджета.

Выполнение бюджетных полномочий в части ведения сводной бюджетной росписи осуществлялось Минфином России не в полном соответствии с Порядком составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

Установлены отдельные несоответствия внесенных изменений в сводную бюджетную роспись Бюджетному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ (с изменениями). Установлены факты распределения бюджетных ассигнований на коды направления расходов, которые не соответствуют Указаниям о порядке применения бюджетной классификации.

В ходе проверки установлены отдельные факты превышения сроков принятия Минфином России решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись.

Подробная информация о фактах нарушений ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета приведена в пункте 4 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.2.5.** В соответствии со статьей 1661 Бюджетного кодекса Российской Федерации Федеральное казначейство обладает бюджетными полномочиями **в части составления и ведения кассового плана** исполнения федерального бюджета.

В целях реализации указанного полномочия Федеральным казначейством составлен кассовый план исполнения федерального бюджета в 2018 году по расходам.

Анализ изменения показателей **кассового плана** исполнения федерального бюджета на текущий финансовый год и исполнения расходов федерального бюджета за январь – декабрь 2018 года представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)



Данные, приведенные в таблице, свидетельствуют о **значительных корректировках** показателей кассового плана по расходам федерального бюджета. Так, кассовым планом по состоянию на 1 декабря 2018 года первоначально утвержденные показатели на август 2018 года **уменьшены на 15 %**, а на декабрь 2018 года – увеличены **на 97,2 %**.

**Фактическое исполнение** расходов федерального бюджета в декабре 2018 года сложилось выше первоначально предусмотренного кассовым планом показателя на 970 922,7 млн. рублей, или **на 56,1 %**, что свидетельствует о недостаточном  **качестве бюджетного планирования** главными распорядителями средств федерального бюджета.

**5.2.6. Результаты проверок осуществления бюджетных полномочий главными распорядителями средств федерального бюджета, установленных статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, показали следующее.**

**5.2.6.1. Не в полном объеме реализованы бюджетные полномочия по ведению реестра расходных обязательств.**

Так, в реестре расходных обязательств по 14 главным распорядителям средств федерального бюджета (ФМБА России, ФСТЭК России, Роснедра, Управление делами Президента Российской Федерации, Росимущество, ФСИН России, Росавиация, Федеральное казначейство, Минэкономразвития России, Минфин России, Минстрой России, Минтруд России, Минсельхоз России и Минтранс России) отражены нормативные правовые акты, не содержащие правовые основания для осуществления соответствующих направлений расходов.

В представленном реестре, как и в предыдущие годы, содержится перечень правовых оснований для возникновения и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации (федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и (или) государственного органа Российской Федерации) без указания сведений о расходных обязательствах, обусловленных соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами, **что не полностью соответствует статье 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

Информация об установленных Счетной палатой нарушениях приведена в пункте 1.3 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.2.6.2.** Госкорпорацией «Роскосмос», Росжелдором, Рострудом, Росимуществом, отдельными территориальными органами Ространснадзора, ФНС России, подведомственными учреждениями Росавтодора не соблюдались требования Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений.

Информация об установленных Счетной палатой нарушениях приведена в пункте 1.4 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.2.6.3.** Установлены нарушения статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации **в части формирования перечня подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств.**

Установлены факты нарушения требований Порядка формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.

Информация об установленных Счетной палатой нарушениях приведена в пункте 1.5 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.2.6.4.** Статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что **главные распорядители ведут бюджетную роспись, распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств.**

В ходе проверок установлены факты нарушения отдельными главными распорядителями сроков доведения показателей бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств до соответствующих подведомственных распорядителей (получателей) средств федерального бюджета, сроков внесения изменений в показатели бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств.

Информация об установленных Счетной палатой нарушениях приведена в пункте 1.6 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

**5.2.6.5.**Главными распорядителями не в полном объеме реализованы бюджетные полномочия, установленные статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по **осуществлению планирования соответствующих расходов бюджета, составлению обоснований бюджетных ассигнований.**

В ходе проведения проверки установлено, что главными распорядителями при внесении изменений в сводную бюджетную роспись **не соблюдались требования**, установленные пунктами 36 и 38 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н, в соответствии с которыми при формировании предложений по внесению изменений в сводную бюджетную роспись и лимиты бюджетных обязательств главный распорядитель формирует и направляет в Минфин России предложения по внесению изменений в обоснования бюджетных ассигнований. По состоянию на 1 января 2019 года сумма по обоснованиям бюджетных ассигнований на 2018 год на 1 196,1 млн. рублей, или на 0,008 %, меньше показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений. Отклонения установлены по 22 главным распорядителям средств федерального бюджета (по состоянию на 18 июля 2019 года показатели ОБАС не приведены в соответствие с показателями сводной бюджетной росписи с учетом изменений по 6 главным распорядителям).

При формировании обоснований бюджетных ассигнований установлен ряд недостатков, которые повлияли в том числе на уровень исполнения бюджета в 2018 году.

Так, в отсутствие нормативного правового акта, положительного заключения государственной экспертизы на проектную документацию Минэнерго России на 2018 год запланированы и утверждены бюджетные ассигнования на предоставление ПАО «РусГидро» бюджетных инвестиций на реализацию инвестиционного проекта «Строительство двух одноцепных ВЛ 110 кВ Певек-Билибино» (этап строительства № 1) в объеме 1 000,0 млн. рублей. Решение о переносе срока начала строительства объекта на 2019 год принято только в августе 2018 года (протокол совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Козака Д.Н. от 23 августа 2018 г. № ДК-П9-145пр). Бюджетные ассигнования в полном объеме сокращены в соответствии с внесением изменений в федеральный бюджет в конце ноября отчетного финансового года.

Минтрансом России не проводился анализ обоснованности расчета субсидии на строительство и реконструкцию автомобильных дорог ГК «Автодор». В результате установление ГК «Автодор» в договорах подряда на строительство и реконструкцию автодорог сроков производства работ, превышающих сроки, установленные проектом организации строительства, привело к увеличению их стоимости по причине применения соответствующих индексов-дефляторов инвестиций в основной капитал на этапе расчета начальных (максимальных) цен.

**5.3. Проверка бюджетных полномочий Минфина России, Федерального казначейства, главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета по организации исполнения Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) в части источников финансирования дефицита федерального бюджета показала следующее.**

**5.3.1.**Статьей 166 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что исключительным полномочием Министра финансов Российской Федерации является утверждение сводной бюджетной росписи федерального бюджета.

Информация о сводной бюджетной росписи, сформированной в соответствии с Федеральным законом № 362-ФЗ и утвержденной Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации 5 декабря 2017 года, представлена в следующей таблице:

(млн. рублей)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Наименование показателя** | **2018 год** | **2019 год** | **2020 год** |
| **Источники финансирования дефицита федерального бюджета** | **-1 415 674,8** | **-1 450 417,0** | **-1 683 788,0** |
| источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета | -678 316,5 | -804 107,3 | -785 781,2 |
| источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета | -737 358,3 | -646 309,7 | -898 006,9 |

В соответствии с пунктом 7 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи Минфин России 6 декабря 2017 года передал Федеральному казначейству (сопроводительное письмо от 6 декабря 2017 г. № 16-02-16/81244) сводную бюджетную роспись федерального бюджета на 2018 финансовый год и на плановый период 2019 и 2020 годов в форме электронных документов в подсистеме «Бюджетное планирование».

**5.3.2.**Статьей 1661 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что Федеральное казначейство доводит до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, представленные Министерством финансов Российской Федерации, бюджетные ассигнования.

Федеральное казначейство в соответствии с пунктом 8 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи довело в установленные сроки до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета утвержденные объемы бюджетных ассигнований на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов по закрепленным за ними кодам классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета казначейскими уведомлениями, которые **соответствуют показателям утвержденной сводной бюджетной** росписи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

На основании положений части 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации и других нормативных правовых актов в сводную бюджетную роспись по источникам финансирования дефицита федерального бюджета были внесены изменения без внесения изменений в Федеральный закон № 362-ФЗ (с изменениями).

За 2018 год по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в установленном порядке в сводную бюджетную роспись на 2018 год внесено изменений на сумму 153 149,8 млн. рублей, которые представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

| **Наименование показателя** | **Сводная роспись** | | **Изменение за**  **2018 год** |
| --- | --- | --- | --- |
| **на 1 января**  **2018 года** | **на 1 января**  **2019 года** |
| **Источники финансирования дефицита федерального бюджета** | **-1 415 674,8** | **-1 262 525,0** | **153 149,8** |
| в том числе: |  |  |  |
| источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета | -678 316,5 | -660 226,3 | 18 090,2 |
| Министерство финансов Российской Федерации (глава 092) | -677 816,5 | -621 466,3 | 56 350,2 |
| Федеральное казначейство (глава 100) | -500,0 | -38 760,0 | -38 260,0 |
| источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета | -737 358,3 | -602 298,7 | 135 059,6 |

Изменения в части планового периода в течение 2018 года не вносились. Согласно справке об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на 2018 финансовый год и на плановый период 2019 и 2020 годов от 30 ноября 2018 г. № 1-02-000/0579 (вид изменения 450 - прекращение действия показателей сводной росписи планового периода пункт 2 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации) показатели сводной бюджетной росписи в части планового периода по состоянию на 31 декабря 2018 года были аннулированы.

В соответствии с изменениями сводной бюджетной росписи по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 году Федеральным казначейством оформлялись казначейские уведомления с отражением соответствующих изменений   
на лицевом счете главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Изменения бюджетных ассигнований за 2018 год в установленном порядке были доведены до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета.

**5.3.3.** В соответствии со статьей 1602 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает **бюджетными полномочиями по формированию перечней подведомственных ему администраторов** источников финансирования дефицита бюджета.

Приложением № 7 к Федеральному закону № 362-ФЗ утверждены 84 главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета и за 4 из них закреплены конкретные коды классификации источников (за Министерством финансов Российской Федерации – 50 кодов источников финансирования дефицита, за Федеральным казначейством – 30, за Росимуществом и Министерством обороны Российской Федерации – по 1). По иным администраторам источников финансирования дефицита федерального бюджета в пределах их компетенции закреплены 4 кода классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета (увеличение или уменьшение прочих остатков денежных средств федерального бюджета; курсовая разница по прочим средствам федерального бюджета; возврат прочих бюджетных кредитов (ссуд), предоставленных федеральным бюджетом внутри страны).

**Федеральное казначейство** приказом от 27 октября 2016 г. № 400 «Об утверждении перечней подведомственных Федеральному казначейству распорядителей и получателей бюджетных средств и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» утвердило в качестве администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета по главе 100 «Федеральное казначейство» 84 территориальных управления Федерального казначейства, Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства и Федеральное казначейство.

Приказом Росимущества от 18 декабря 2015 г. № 512 «Об осуществлении территориальными органами Федерального агентства по управлению государственным имуществом бюджетных полномочий администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (далее – приказ № 512) утвержден перечень подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета, в котором полномочиями администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета наделены все территориальные органы, в том числе не имеющие электронных торговых площадок. Приказ № 512 нуждается в доработке в части перераспределения полномочий администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета между центральным аппаратом Росимущества и его территориальными органами с учетом действующего порядка продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности.

**5.3.4.** В соответствии со статьей 1602 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает **бюджетными полномочиями по распределению бюджетных ассигнований   
по подведомственным администраторам** источников финансирования дефицита бюджета.

Распределение бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **Минфином России** осуществлено по соответствующим курирующим департаментам – администраторам источников финансирования дефицита федерального бюджета и ФКУ «Гохран России».

Распределение бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета по администраторам источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 году осуществлялось по **Федеральному казначейству** в сумме 38 260,0 млн. рублей (размещение средств ФНБ на депозиты во Внешэкономбанке в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»: до 300 млрд. рублей может быть размещено на депозитах во Внешэкономбанке в целях финансирования проектов Внешэкономбанка в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями) и **Управлению Федерального казначейства по Рязанской области** в сумме 500,0 млн. рублей (проведение компенсационных выплат по вкладам (взносам) в организациях государственного страхования (Публичном акционерном обществе Страховая Компания «Росгосстрах» и обществах системы Росгосстраха)).

**5.3.5.** В соответствии со статьей 1602 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает **бюджетными полномочиями по утверждению методики прогнозирования поступлений** по источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации.

**5.3.5.1.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 **утверждены общие требования** **к методике** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета (далее – общие требования).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 435 «О внесении изменений в общие требования к методике прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета» **исключены положения об обязательном указании** в методике прогнозирования **формулы расчета прогнозного объема** поступлений с описанием коэффициентов, отражающих влияние внешних и внутренних факторов на динамику поступлений, **проверенного на фактических данных прошлых периодов** алгоритма (формулы) расчета прогнозного объема поступлений, **об учете вероятности погашения** бюджетных кредитов **при прогнозировании поступлений от их возвратов**, что **снижает прозрачность механизма прогнозирования источников финансирования дефицита**.

В целях устранения замечаний Счетной палаты постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 703 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469, направленные на установление **единого порядка расчетов источников** финансирования дефицита федерального бюджета разными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также **предусматривающие требования о согласовании методик прогнозирования** **поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета с **Минфином России**.

Следует отметить, что исходя из положений статьи 1602 Бюджетного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 **методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, утверждаемые главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, **должны охватывать поступления по всем видам таких источников.**

Статьей 1602 Бюджетного кодекса Российской Федерации при утверждении главным администратором (администратором) источников финансирования дефицита бюджета методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета **исключения** **не предусмотрены**.

Вместе с тем **Минфином России неоднократно направлялись разъяснения** главным администраторам источников финансирования дефицита федерального бюджета **об отсутствии необходимости включения в методики прогнозирования** поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **положений в части поступлений от операций по изменению остатков** средств на счетах по учету средств федерального бюджета, а также поступлений от операций по переоценке средств в иностранной валюте в виде **курсовой разницы** по средствам федерального бюджета, а также **об отсутствии необходимости разработки методик** в случае отсутствия закрепления за главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета иных источников финансирования дефицита бюджетов, кроме поступлений от операций по изменению остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета и поступлений от операций по переоценке средств в иностранной валюте в виде курсовой разницы по средствам федерального бюджета.

Так, в методиках Росимущества и Минстроя России отсутствуют указанные коды бюджетной классификации, отражающие **курсовую разницу** по средствам федерального бюджета и **операции по изменению остатков** средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

По результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год» в Минвостокразвития России установлено отсутствие методики у Минвостокразвития России, осуществляющего бюджетные полномочия главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета по курсовой разнице и изменению остатков. При этом в 2018 году указанная методика, несмотря на разъяснения Минфина России, утверждена.

Кроме того, Счетная палата отмечала, что ежегодно в составе документов и материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период **представляются расчеты прогнозируемых объемов дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов** федерального бюджета, прогнозируемых объемов средств Фонда национального благосостояния, которые предусматривают соответствующие показатели **курсовой разницы**.

Кроме того, федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период могут быть утверждены изменения иных остатков средств федерального бюджета.

В связи с изложенным Счетная палата полагает необходимым урегулировать вопрос отражения **курсовой разницы** по средствам федерального бюджета и **операций по изменению остатков** средств на счетах по учету средств федерального бюджета в **методиках** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **в целях единообразного подхода к их утверждению**.

**5.3.5.2.** В связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации  
от 11 апреля 2017 г. № 435 «О внесении изменений в общие требования к методике прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г.  
№ 469» **Росимуществом** разработана и приказом от 12 января 2018 г. № 3 утверждена **новая редакция методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, ранее действовавший приказ от 22 марта 2017 г. № 83 отменен.

Утвержденная методика прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, администрируемых Росимуществом, не позволяет осуществлять прогнозирование доходов на плановый период в соответствии с бюджетным законодательством, поскольку прогноз формируется только в рамках действия утвержденной Программы приватизации, в связи с чем данный вопрос должен быть урегулирован дополнительно совместно с Минэкономразвития России и Минфином России.

**5.3.6.** В соответствии со статьей 1602 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный администратор источников финансирования дефицита бюджета обладает **бюджетными полномочиями по составлению обоснований бюджетных ассигнований** по источникам финансирования дефицита бюджета.

Приказом Минфина России от 28 декабря 2017 г. № 258н **утвержден Порядок** **формирования и представления** главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета **обоснований бюджетных ассигнований по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета (далее – Порядок формирования ОБАС по источникам финансирования дефицита)**.** При этом согласно пункту 2 указанного приказа Минфина России его нормы **применяются** при формировании и представлении главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета в Министерство финансов Российской Федерации обоснований бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **начиная с формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2019 год** и на плановый период 2020 и 2021 годов**.**

**5.4.** Проверка бюджетных полномочий Минфина России по обеспечению предоставления **бюджетных ссуд и бюджетных кредитов** показала следующее.

Общая сумма задолженности, числящаяся на балансе Минфина России, по отчету о бюджетных кредитах (ссудах) по состоянию на 1 января 2018 года составляла **3 305 889,0 млн. рублей,** в том числе: основной долг – 2 984 895,0 млн. рублей, или 90,3 % общей суммы задолженности, начисленные и неуплаченные проценты – 284 502,0 млн. рублей, или 8,6 %, начисленные пени и штрафы за несвоевременный возврат основного долга и уплату процентов – 36 492,0 млн. рублей, или 1,1 %, штрафы за нецелевое использование бюджетных средств – 2,4 млн. рублей.

Общая сумма задолженности по выданным кредитам, числящаяся на балансе Минфина России, по отчету о бюджетных кредитах (ссудах) по состоянию на 1 января 2019 года увеличилась на 466 182,7 млн. рублей, в том числе основной долг – 202 767,8 млн. рублей, в основном за счет предоставления государственных экспортных кредитов на финансирование проектов сотрудничества в области атомной энергетики, строительства энергоблоков теплоэлектростанций, модернизации и расширении металлургического завода, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и составила **3 772 071,7 млн. рублей**, в том числе: основной долг – 3 398 794,4 млн. рублей, или 90,1 % общей суммы задолженности, увеличился на 413 899,4 млн. рублей, или на 13,9 %, начисленные и неуплаченные проценты – 329 625,0 млн. рублей, или 8,7 %, увеличились на 45 123,0 млн. рублей, или на 15,9 %, начисленные пени и штрафы за несвоевременный возврат основного долга и уплату процентов – 43 652,3 млн. рублей, или 1,2 %, увеличились на 7 160,3 млн. рублей, или на 19,6 %, штрафы за нецелевое использование бюджетных средств – 2,4 млн. рублей.

Просроченная задолженность по бюджетным кредитам (ссудам) по состоянию на 1 января 2019 года уменьшилась на 70 092,3 млн. рублей, или на 8,7 %, и составила **734 108,9 млн. рублей,** или 19,5 % общей суммы задолженности.

Анализ отчета о предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд), балансовый учет которых осуществляется Министерством финансов Российской Федерации, а также информация о структуре задолженности по бюджетным кредитам (ссудам), числящаяся на балансе Минфина России, представлены в пункте 2 приложения к подразделу 5 Заключения Счетной палаты.

Проверкой установлено, что в ф. 0507019 «Баланс исполнения федерального бюджета» на 1 января 2019 года, представленной одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за 2018 год, по состоянию на начало года и на конец отчетного периода по строке «Расчеты по кредитам, займам (ссудам)» по бюджетной деятельности отражена задолженность в сумме 3 306 942,3 млн. рублей и 3 773 107,5 млн. рублей соответственно.

В ф. 0507013 «Отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд), балансовый учет которых учитывается Министерством финансов Российской Федерации», также представленной одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за 2018 год, отражен объем задолженности по кредитам и ссудам по состоянию на начало года и конец отчетного периода в сумме 3 305 889,0 млн. рублей и 3 772 071,7 млн. рублей соответственно.

Соответствующие показатели ф. 0507013 меньше показателей ф. 0507019 в связи с тем, что в соответствии со статьей 26410 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе годового отчета об исполнении федерального бюджета Правительством Российской Федерации представляется отчет о предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд), балансовый учет которых осуществляется Министерством финансов Российской Федерации, и не учитывают задолженность по выданным кредитам по состоянию на 1 января 2019 года, которая учитывается отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета, в том числе Минсельхозом России на общую сумму 1 030,2 млн. рублей (просроченная задолженность субъектов Российской Федерации по поставке в 1999 году продовольственных товаров из США и Европейских стран, а также по передаче в 1994 – 2001 годах сельхозтоваропроизводителям машиностроительной продукции по договорам финансовой аренды (лизинга) и ФТС России – 4,8 млн. рублей (беспроцентные ссуды, предоставленные до 1 января 2004 года сотрудникам таможенных органов на строительство и приобретение жилья с рассрочкой на 20 лет).

**5.5. Результаты проверки и анализа исполнения Федеральным казначейством бюджетных полномочий по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации показали следующее.**

**5.5.1.** Бюджетные полномочия Федерального казначейства и его функции в установленной сфере деятельности регулируются статьей 1661 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также иными положениями данного кодекса, определяющими функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

В 2018 году территориальными органами Федерального казначейства обеспечена непрерывность деятельности в части выполнения ими полномочий по:

открытию и ведению лицевых счетов участников бюджетного процесса федерального уровня, бюджетных (автономных) учреждений федерального уровня;

формированию реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, на федеральном уровне;

формированию Реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, и Закрытого реестра банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения заявок и (или) исполнения контрактов, если такие заявки или контракты содержат сведения, составляющие государственную тайну;

проведению валютных операций;

кассовому обслуживанию исполнения федерального бюджета;

кассовому обслуживанию исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

открытию в учреждениях Банка России и кредитных организациях счетов по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, установлению режимов этих счетов;

приостановлению операций по счетам в валюте Российской Федерации, открытым участникам бюджетного процесса, бюджетным учреждениям в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;

осуществлению учета бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета;

реализации реорганизационных мероприятий федеральных органов государственной власти и федеральных государственных учреждений;

ведению Реестра соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам производителям товаров (работ, услуг), бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетам субъектов Российской Федерации.

**5.5.2.** В рамках выполнения полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 года в органах Федерального казначейства велось обслуживание 441 241 лицевого счета, из них:

40 344 лицевых счета участников бюджетного процесса федерального уровня;

45 048 лицевых счетов участников бюджетного процесса субъектов Российской Федерации;

158 791 лицевой счет участников бюджетного процесса муниципальных образований;

3 708 лицевых счетов участников бюджетного процесса государственных внебюджетных фондов;

355 лицевых счетов участников бюджетного процесса территориальных государственных внебюджетных фондов;

192 995 лицевых счетов, предназначенных для отражения операций со средствами организаций, а также бюджетных (автономных) учреждений.

**5.5.3.** В рамках выполнения полномочий по казначейскому сопровождению средств в валюте Российской Федерации в соответствии со статьей 5 Федерального закона № 362-ФЗ по состоянию на 1 января 2019 года в органах Федерального казначейства было открыто 95 238 лицевых счетов 32 985 юридическим лицам.

На указанные лицевые счета в 2018 году поступило 2 305 847,81 млн руб. Кассовый расход с лицевых счетов в 2018 году составил 2 245 653,25 млн руб.

Одной из главных причин внедрения механизма казначейского сопровождения является выплата авансовых платежей.

В соответствии с приказом Минфина России от 23 декабря 2014 г. № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» Федеральным казначейством проводится работа по формированию и ведению Реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса (далее – Сводный реестр).

По состоянию на 1 января 2019 года в Сводный реестр внесена информация о 22 774 действующих организациях федерального уровня, а также уровня бюджетов государственных внебюджетных фондов, 98 организациях, уполномоченных на формирование и представление в Федеральное казначейство информации и документов для Сводного реестра, и 22 676 подведомственных организаций.

Кроме того, по состоянию на 1 января 2019 года в Сводный реестр внесена информация о 6 756 организациях, являющихся исполнителями по государственным (муниципальным) контрактам или заключивших контракты в рамках исполнения государственных (муниципальных) контрактов (договоров, соглашений).

По состоянию на 1 января 2019 года в органах Федерального казначейства бюджетным и автономным учреждениям всех бюджетов открыто: 99 288 лицевых счетов, из них ФБУ – 10 234 лицевых счета и ФАУ – 620 лицевых счетов.

Согласно отчету кассовые расходы федерального бюджета составили   
16 713 002,7 млн. рублей, или 95,6 % сводной бюджетной росписи с учетом изменений и101,7 %общего объема лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями по подведомственным учреждениям за отчетный период.Казначейское исполнение федерального бюджета по расходам составило 16 686 285,2 млн. рублей, или 99,8 % общей суммы кассовых расходов федерального бюджета.

В 2018 году некассовые операции по расходам федерального бюджета были произведены 8 главными распорядителями бюджетных средств: Минприроды России, Рослесхозом, Минкультуры России, Минстроем России, Минфином России, Минэкономразвития России, Росстатом, Росгидрометом. Общий объем указанных операций составил 26 717,5 млн. рублей.

В 2018 году некассовые операции по источникам финансирования дефицита федерального бюджета были произведены 9 главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета: Минприроды России, Рослесхозом, Минкультуры России, Минстроем России, Минфином России, Минэкономразвития России, Росстатом, Росгидрометом, Федеральным казначейством. Общий объем указанных операций составил 26 717,5 млн. рублей.

**Сумма по операциям федерального бюджета, осуществленным минуя счета Федерального казначейства, составила 26 717,5 млн. рублей,** или 0,2 % общей суммы кассовых расходов федерального бюджета,что на 21,3 %меньше, чем в 2017 году (33 967,2 млн. рублей), в том числе по Министерству финансов Российской Федерации 25 123,5 млн. рублей, или 94 %, из них 24 769,4 млн. рублей - обслуживание государственного долга Российской Федерации,по Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – 662,8 млн. рублей, по Министерству культуры Российской Федерации – 368,6 млн. рублей, по Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации – 358,1 млн. рублей - реализация соглашений с международными финансовыми организациями.

Территориальными органами Федерального казначейства проводилась работа по уточнению платежей, учтенных как невыясненные поступления. Сумма невыясненных поступлений прошлых лет увеличилась за отчетный период с 21 498,8 млн. рублей на начало 2018 года до 21 687,7 млн. рублей на конец 2018 года. Невыясненные поступления учтены в доходах федерального бюджета в объеме 188,9 млн. рублей. Объем невыясненных поступлений сложился в результате: поступлений и выбытий доходов на балансовом счете № 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» в сумме 161 463, 9 млн. рублей и 2 395,0 млн. рублей, соответственно, зачтено доходов между видами поступлений - (-) 179 837,10 млн. рублей, поступило в Федеральное казначейство на валютные счета - 4 706,8 млн. рублей, поступило в федеральный бюджет, минуя счет 40101, - 16 250,3 млн. рублей.

**5.5.4.** На Федеральное казначейство возложено[[27]](#footnote-27) ведение реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации приказом от 29 декабря 2017 г. № 263н (далее – реестр соглашений, Порядок № 263н).

По состоянию на 1 января 2019 года 81 главным распорядителем бюджетных средств (в установленных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях – территориальными органами Федерального казначейства) в реестр соглашений была включена информация и документы о 21 527 соглашениях (договорах) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов, а также о законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, определяющих правила (порядки) предоставления указанных средств.

В ходе контрольных мероприятий Счетной палатой были установлены **факты несоблюдения** отдельными главными распорядителями **требований Порядка № 263н**, а именно **представление не в полном объеме** в Федеральное казначейство **информации и документов, подлежащих включению в реестр соглашений[[28]](#footnote-28)** (Минпромторг России, Минтранс России, Роспечать, МИД России, Минкомсвязь России).

По результатам выборочной проверки информации, включенной в реестр соглашений и размещенной на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – ЕПБС), Счетной палатой в ходе контрольного мероприятия были установлены **факты некорректного формирования, ведения и размещения** на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» **информации, включаемой в реестр соглашений** в соответствии с требованиями Порядка № 263н, а именно **отсутствие копий соглашений** (первоначальной редакции); **некорректные реквизиты** (номер, дата) соглашений; **дублирование размещаемых документов**; **отсутствие отдельных сведений о перечислении субсидии**; **несоответствие объемов субсидий**, отраженных в реестровых записях, **объемам, установленным в соглашениях** (договорах) или в нормативных правовых актах о предоставлении целевых средств.

Выборочный анализ информации о перечислении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов, подлежащих перечислению в соответствии с соглашением (договором) или нормативным правовым актом о предоставлении субсидии, межбюджетного трансферта (далее – целевые средства), показал, что по ряду реестровых записей реестра соглашений, размещенного на ЕПБС, **общий размер сведений о перечислении указан с отрицательным значением или превышает объем целевых средств, подлежащий перечислению в соответствии с соглашением (договором)** или нормативным правовым актом о предоставлении целевых средств[[29]](#footnote-29).

Кроме того, Счетной палатой по итогам анализабыло отмечено, что **отсутствие в порядке** ведения реестра соглашений **требований** к возможности **работы** с реестром **на определенную дату**, **к наименованию** прикрепляемых **документов**, **указанию признака (типа)** прикрепляемого **документа**, структуры прикрепляемых документов к реестровым записям реестра соглашений **приводят** в том числе **к трудности** их **поиска и использования**.

**В целях устранения недостатков формирования и ведения реестра соглашений в представлениях Федеральному казначейству и Минфину России Счетная палата рекомендовала:**

**провести организационные и технические мероприятия** в части совершенствования работы формирования и ведения реестра соглашений;

**проработать с вопросы** в части:

**установки алгоритмов контроля** при проверке Федеральным казначейством информации и документов, в том числе общего объема сведений о перечислении на отрицательную сумму всех перечислений и непревышение объема целевых средств, подлежащих перечислению в соответствии с соглашением (договором);

**необходимости внесения изменений в порядок ведения реестра соглашений и (или) порядок размещения информации на едином портале** бюджетной системы Российской Федерации в целях типизации размещаемых документов, требований к их наименованию, а также возможности работы с реестром на определенную дату.

Результаты анализа, проведенного Счетной палатой в ходе контроля реализации Федеральным казначейством отмеченных недостатков, свидетельствуют, что **некорректные сведения в реестре соглашений устранены не в полном объеме**, кроме того, по состоянию на 10 июля 2019 года в реестре соглашений появились новые некорректные сведения в 11 реестровых записях, в которых общий размер сведений о перечислении указан с отрицательным значением, и в 547 реестровых записях, в которых общий размер сведений о перечислении превышает объем целевых средств, подлежащих перечислению в соответствии с соглашением.

По мнению Счетной палаты, указанные факты свидетельствуют о **несистемном подходе Федерального казначейства к работе** по устранению причин выявленных в ходе контрольного мероприятия недостатков ведения реестра соглашений.

Следует отметить, что в рамках реализации предложений Счетной палаты в настоящее время Минфином России прорабатывается вопрос о необходимости внесения изменений **в порядок ведения реестра соглашений и (или) порядок размещения информации на едином портале** бюджетной системы Российской Федерации в целях обеспечения возможности типизации размещаемых в реестре соглашений документов, регламентации требований к их наименованию, предоставления возможности работы с реестром на определенную дату, а также установки алгоритмов контроля при проверке Федеральным казначейством информации и документов.

Кроме того, Счетной палатой были установлены **факты размещения** на ЕПБС в реестровых записях **общей суммы** по текущему финансовому году **в месяце «Декабрь» графика перечисления** **при его отсутствии в соглашении,** что, по мнению Счетной палаты, приводит к искажению информации, размещаемой в реестре соглашений.

**5.5.5.** Анализ **отчета о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере за 2018 год** (далее в этом разделе – отчет), представленного одновременно с Отчетом об исполнении федерального бюджета за 2018 год, показал следующее.

По данным отчета, в 2018 году Федеральным казначейством проведено **6 503** **ревизий и проверок**, что на 757, или на 10,4 %, меньше, чем в 2017 году (7 260 ревизий и проверок).

Общий объем проверенных Федеральным казначейством средств в 2018 году составил **7 324,8 млрд. рублей,** что на 3 198,5 млрд. рублей, или в 1,8 раза, больше, чем в 2017 году (4 126,3 млрд. рублей), из них:

средства федерального бюджета – 5 661,8 млрд. рублей (77,3 % общего объема проверенных средств), что на 1 999,5 млрд. рублей, или на 54, %, больше, чем в 2017 году;

средства государственных внебюджетных фондов Российской Федерации – 1 243,9 млрд. рублей (17 %);

средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – 86,2 млрд. рублей (1,2 %);

средств региональных операторов – 130,9 млрд. рублей (1,8 %);

другие средства – 202,1 млрд. рублей (2,8 %).

В 2018 году Федеральным казначейством выявлены **нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму 2 387,9 млрд. рублей**, что составляет 32,6 % общего объема проверенных средств, и в 3,2 раза больше, чем в 2017 году (735,9 млрд. рублей).

Данные о выявленных Федеральным казначейством нарушениях представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

| **Выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму, млн. рублей** | **2 387 916,6** |
| --- | --- |
| в том числе: |  |
| при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля | 2 341 229,4 |
| в % | 98,1 |
| при осуществлении контроля за использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства | 29 344,0 |
| в % | 1,2 |
| при осуществлении контроля за использованием средств региональных операторов | 17 343,2 |
| в % | 0,7 |

Объем и структура выявленных в 2018 году нарушений в использовании бюджетных средств по видам нарушений, выявленных при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля, представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Нарушение правил ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и представления бухгалтерской (бюджетной) отчетности | 411 107,8 | 42,1 |
| Несоблюдение порядка, целей и условий предоставления средств из бюджета (инвестиций), предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными гарантиями | 332 044,6 | 34,0 |
| Нарушение в сфере закупок | 109 426,7 | 11,2 |
| Нарушение процедур составления и исполнения бюджета, установленных бюджетным законодательством | 46 951,5 | 4,8 |
| Прочие нарушения | 44 970,8 | 4,6 |
| Неправомерное использование бюджетных средств, кроме нецелевого использования | 27 946,6 | 2,9 |
| Нецелевое использование бюджетных средств | 5 095,8 | 0,5 |
| **Итого** | **977 543,8** | **в %** |

**Нецелевое использование** средств федерального бюджета, выявленное **Федеральным казначейством** в 2018 году, **составило 5 095,8 млн. рублей**, что на 1 470,3 млн. рублей, или на 22,4 %, меньше, чем в 2018 году.

Объемы выявленного нецелевого использования бюджетных средств Росфиннадзором в 2008 – 2015 годах и Федеральным казначейством в 2016 - 2018 годах представлены на диаграмме.

(млн. рублей)

Федеральным казначейством в проверенные организации направлено **3 158 представлений** о ненадлежащем исполнении бюджета при использовании943,6 млрд. рублей**,** из них2 714представлений по средствам федерального бюджета в сумме 833,1 млрд. рублей.

По фактам выявленных нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, подлежащих устранению в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами, в 2018 году Федеральным казначейством направлено **1 023 предписания** по нарушениям в использовании 296,5 млрд. рублей (в 2017 году – 14,8 млрд. рублей), в том числе **878 предписаний** по нарушениям в использовании средств федерального бюджетана сумму288,3 млрд. рублей(в 2017 году – 11,6 млрд. рублей).

В 2018 году направлены **552 уведомления** о применении бюджетных мер принуждения на сумму 59,5 млрд. рублей (в 2017 году – 26,6 млрд. рублей). Возмещено средств, использованных с нарушениями, по предписаниям и представлениям в сумме 6,9 млрд. рублей (в 2017 году – 27,2 млрд. рублей), в том числе по средствам федерального бюджета – 5,9 млрд. рублей (в 2017 году – 26,2 млрд. рублей).

По составленным протоколам об административных правонарушениях Федеральным казначейством вынесено **2 106 постановлений о назначении административных наказаний**.

По фактам выявленных нарушений в 2018 году наложено административных штрафов на сумму 31,3 млн. рублей, поступило административных штрафов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в 2018 году - 41,2 млн. рублей.

В правоохранительные органы и в органы Генеральной прокуратуры   
Российской Федерации по результатам проверок и ревизий направлены материалы и информация в количестве 3 805 штук, по которым возбуждено 31 уголовное дело, 8 лиц осуждены.

**5.6.** **В ходе проверки исполнения** **Правительством Российской Федерации Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) в части реализации отдельных его статей установлено следующее.**

В Федеральный закон № 362-ФЗ **в 2018 году** внесены изменения Федеральным законом № 193-ФЗ и Федеральным законом № 458-ФЗ, в том числе в основные характеристики федерального бюджета на 2018 год. Кроме того, уточнена редакция 10 из 21 статей Федерального закона № 362-ФЗ, дополнены новыми частями 1 статьи указанного Федерального закона, дополнены 10 новыми приложениями, в 9 приложений внесены изменения.

Формирование нормативной правовой базы, необходимой для реализации текстовых статей Федерального закона № 362-ФЗ, осуществляется в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2017 г. № 7804п-П13 и графиком подготовки НПА, принятым до утверждения указанного Федерального закона и предусматривающим разработку и уточнение **63 нормативных правовых актов,** в том числе **26 – до начала финансового года**.

Следует отметить, что **до начала финансового года** **срок** внесения в Правительство Российской Федерации по 2 НПА **перенесен** с декабря 2017 года **на февраль 2018 года** на основании письма Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № П13-69204.

В результате изменений для реализации федерального бюджета на 2018 год **до начала финансового года требовалось** принятие **24** нормативных правовых актов.

**Графики** подготовки НПА в целях реализации двух федеральных законов о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на 2018 ­ 2020 годы **Правительством** Российской Федерации **не утверждались**.

В составе документов и материалов **к проекту** Федерального закона **№ 193-ФЗ** был **представлен перечень нормативных правовых актов** (правовых актов) Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее - перечень подготовки НПА).

В целях реализации Федерального закона № 193-ФЗ предусмотрена разработка 26 НПА (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 28 июня 2018 г. № П13-33278).

**Правительством** Российской Федерации **график** подготовки НПА в целях реализации Федерального закона **№ 193-ФЗ** **не утверждался**.

Таким образом, в целом для реализации Федерального закона № 362-ФЗ   
(с изменениями) предусматривалось принять и уточнить **89 нормативных правовых акта,** из них **до начала финансового года – 24.**

По состоянию **на 1 января 2018 года принято 20** из 24 НПА (83,3 %), предусмотренных графиком подготовки НПА, за аналогичный период 2017 года принято 30 из 50 НПА (60 %), 2016 года принято 29 из 38 НПА (76,3 %), в 2015 году – 31 из 43 (65,8 %).

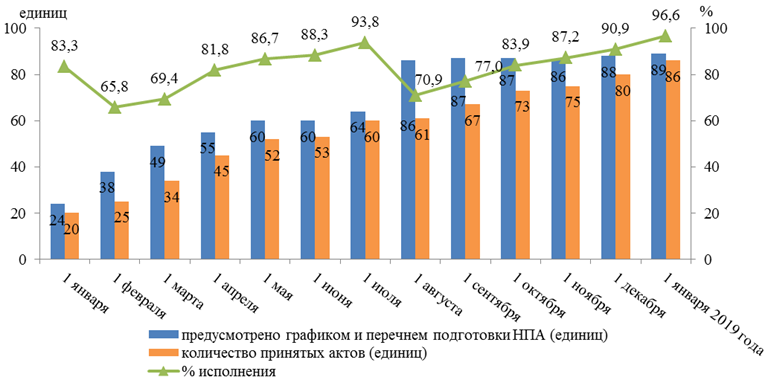
В 2013 – 2018 годах наблюдается снижение количества НПА, принимаемых до начала финансового года. Так, в 2012 – 2013 годах количество принятых актов до начала финансового года составило 93 – 96 %,  в 2014 – 2018 годах – 65 – 77 %.

Счетная палата обращает внимание, что задержки в принятии нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации приводят к **несвоевременному использованию** средств федерального бюджета, негативно влияют на равномерное использование средств федерального бюджета, снижают эффективность использования бюджетных ассигнований.

Следует отметить, что **10 из 86 принятых НПА, или** **11,6 %**, утверждены **по истечении** от **90 до 317 дней** от предусмотренного срока внесения в Правительство Российской Федерации. Ответственными за разработку и внесение в Правительство Российской Федерации проектов указанных нормативных правовых актов являлись **Минпромторг России, Минтранс России, Минпросвещение России, Минприроды России, Минкультуры России.**

По состоянию **на** **1 января 2019** года **не приняты 3 НПА** (ответственные исполнители Минобрнауки России, Минпромторг России). Следует отметить, что **1** из непринятых НПА, регламентирующий проект правил предоставления субсидий, **планировался к внесению** в Правительство Российской Федерации **в декабре 2017 года** (ответственный исполнитель Минобрнауки России).

Динамика принятия в 2018 году Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона   
№ 362-ФЗ (с изменениями), отражена на следующей диаграмме.



Счетная палата неоднократно отмечала, что поручениями Правительства Российской Федерации и соответствующими графиками подготовки НПА, необходимых для реализации федеральных законов о федеральном бюджете, предусматриваются лишь сроки внесения ответственными исполнителями проектов актов в Правительство Российской Федерации. Предельные сроки принятия НПА нормативно не урегулированы. В результате сроки утверждения НПА существенно превышают сроки внесения соответствующих проектов в Правительство Российской Федерации.

Анализ исполнения федерального закона о федеральном бюджете в разрезе статей показывает, что в целом **из 21 статьи** Федерального закона № 362-ФЗ (с изменениями) **исполнены нормы всех статей.**

1. Письмо Минфина России от 21 июня 2019 г. № 23-06-06/45728. [↑](#footnote-ref-1)
2. Согласно пункту 4.1 «Методики прогнозирования поступлений доходов федерального бюджета, администрируемых Минздравом России, расчет государственной пошлины основан на среднем количестве рассмотренных заявлений, определяемом путем суммирования заявлений за предыдущие отчетные периоды (не менее 3 лет) и деления на количество отчетных периодов, за которые имеются данные по фактическому годовому объему поступлений доходов в федеральный бюджет и средней стоимости государственной пошлины, определяемой путем суммирования поступлений доходов от всех государственных пошлин и деления на количество пошлин. Таким образом, размеры государственной пошлины, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации, в расчете не используются. [↑](#footnote-ref-2)
3. В редакции приказа Росжелдора от 14 мая 2019 г. № 198 «О методике прогнозирования поступлений доходов в федеральный бюджет на текущий и плановый период, администрируемых Федеральным агентством железнодорожного транспорта». [↑](#footnote-ref-3)
4. Пункт 6 Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 г. № 228: «При этом часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, определяется как часть прибыли федерального государственного унитарного предприятия, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг акций обществ и относящегося к указанным доходам и расходам налога на прибыль организаций), уменьшенной на сумму расходов на реализацию мероприятий по развитию предприятия, утвержденных в составе программы деятельности предприятия на текущий финансовый год, осуществляемых за счет чистой прибыли, но не менее 50 процентов прибыли, остающейся в распоряжении предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг акций» обществ и относящегося к указанным доходам и расходам налога на прибыль организаций), если иное не установлено актами Правительства Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-4)
5. По результатам контрольного мероприятия «Проверка обоснованности прогноза доходов (включая проверку расчетов прогноза поступлений по видам доходов), обоснованности и эффективности расходов проекта федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, нормативной и методической базы их формирования» Счетной палатой выявлено нарушение Минфином России пункта 6 статьи 471 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части отсутствия утвержденного порядка формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации, реестра источников доходов федерального бюджета и реестров источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. В этой связи Министру финансов Российской Федерации направлено представление Счетной палаты Российской Федерации от 24 октября 2017 г. № ПР 01-273/16-09 и поручено в срок до 25 декабря 2017 года совместно с Федеральным казначейством принять меры по приведению перечня источников доходов федерального бюджета в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868, а также утвердить порядок формирования и ведения реестра источников доходов Российской Федерации, реестра источников доходов федерального бюджета и реестров источников доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-5)
6. В связи с неполным исполнением представления Счетной палаты от 24 октября 2017 г. № ПР 01-273/16-09 Министру финансов Российской Федерации направлено предписание Счетной палаты от 9 ноября 2018 г. № ПП 01-26/16-09. [↑](#footnote-ref-6)
7. С учетом изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. № 469 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868», вступивших в силу с 28 апреля 2018 года. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. № 469). [↑](#footnote-ref-8)
9. По состоянию на 31 декабря 2018 года перечень источников доходов содержит 154 реестровые записи по доходам федерального бюджета, администрируемым Федеральным казначейством. При этом по результатам проверки информации, содержащейся в перечне источников доходов, проведенной Федеральным казначейством, согласовано только 27 реестровых записей. [↑](#footnote-ref-9)
10. Письма Федерального казначейства от 16 июля 2018 г. № 07-04-04/05-14881, от 9 ноября 2018 г. № 07-04-04/05-23988, от 4 декабря 2018 г. № 05-04-07/25993. [↑](#footnote-ref-10)
11. Письмо Минфина России (от 25 июня 2019 г. № 07-10-04/13063) в адрес Федерального казначейства от 28 июня 2019 г. № 23-02-06/47918 в ответ на обращение Федерального казначейства с просьбой ускорить сроки утверждения групп источников доходов. [↑](#footnote-ref-11)
12. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-12)
13. Не соответствуют прогнозируемые суммы доходов по 16 главным администраторам, в том числе наибольшее отклонение отмечается в Рослесхозе (242 498,0 тыс. рублей), Минкультуры России (104 452,4 тыс. рублей), Роспечати (86 707,5 тыс. рублей), Минэкономразвития России (588 000,0 тыс. рублей), ФТС России (463 459 122,4 тыс. рублей), Ростуризме (227 470,2 тыс. рублей), ФНС России (-245 033 158,4 тыс. рублей), Управлении делами Президента Российской Федерации (179 970,87 тыс. рублей), Минспорте России (303 952,8 тыс. рублей).

    Также, следует отметить, что не утверждены главными администраторами доходов бюджета источники доходов, администрируемые Росрыболовством (прогноз - 19 395 905,0 тыс. рублей), СВР России (прогноз – 407 301,6 тыс. рублей), ФСБ России (прогноз - 6 043 536,2 тыс. рублей), Минюстом России (прогноз – 290 849,8 тыс. рублей), Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (прогноз – 51,1 тыс. рублей). [↑](#footnote-ref-13)
14. Не соответствуют прогнозируемые суммы дохода по 36 главным администраторам, в том числе наибольшее отклонение отмечается в ФАНО России (-99 414,7 тыс. рублей), Росприроднадзоре (182 239,0 тыс. рублей), Минприроды России (307 730,3 тыс. рублей), Минстрое России (-2 716 344,8 тыс. рублей), Минобрнауки России (-2 352 138,7 тыс. рублей), Ространснадзоре (592 449,6 тыс. рублей), Росавтодоре (229 245,2 тыс. рублей), Росаккредитации (61 747,2 тыс. рублей), ФНС России (-193 821 779,7 тыс. рублей), ГК «Роскосмос» (-1 054 459,4 тыс. рублей), Минспорте России (128 565,5 тыс. рублей).

    Также следует отметить, что не утверждены главными администраторами доходов бюджета источники доходов, администрируемые СВР России (прогноз – 443 227,2 тыс. рублей), ФСБ России (прогноз – 5 780 560,0 тыс. рублей). [↑](#footnote-ref-14)
15. Формирование проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»\*; [↑](#footnote-ref-15)
16. Уточнение прогноза поступлений доходов в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» во втором чтении.\* [↑](#footnote-ref-16)
17. Правила осуществления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 995. [↑](#footnote-ref-17)
18. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 Министерство образования и науки Российской Федерации (074) преобразовано в Министерство просвещения Российской Федерации (073) и Министерство науки и высшего образования (075), а также упразднено Федеральное агентство научных организаций (007). При этом на 3 этапе «Сбор уточненных прогнозов» представления прогноза поступлений доходов прогнозы поступлений доходов, администрируемых Минпросвещения России (073), Минобрнауки России (075), а также преобразованного Минобрнауки России (074) отсутствуют. [↑](#footnote-ref-18)
19. Порядок составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденный приказом Минфина России от 9 декабря 2013 г. № 117н. [↑](#footnote-ref-19)
20. Приложение № 11 к Порядку составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году, утвержденный приказом Минфина России от 9 декабря 2013 г. № 117н. [↑](#footnote-ref-20)
21. Например: «Прогноз данных источников доходов рассчитывается методом усреднения»; «Доходы носят бессистемный характер поступлений»; «Труднопрогнозируемые доходы». [↑](#footnote-ref-21)
22. Роснедра, Росводресурсы, Рослесхоз, Минкультуры России, Росздравнадзор, Минкомсвязь России, Россвязь, ГФС России, Ространснадзор, Роспатент, Росрезерв, Росстандарт, Ростуризм, СВР России, МВД России, ФСБ России, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Счетная палата, МИД России, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Минвостокразвития России, Минкавказ России, ФАДН России, ФМБА России, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Ростехнадзор, ФСТЭК России, ФСВТС России, Росфинмониторинг, ГК «Росатом», ГК «Роскосмос». [↑](#footnote-ref-22)
23. **Минэнерго России**: плата за договорную акваторию и участки морского дна, полученная при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за пределами Российской Федерации (1 12 02090 01 0000 120); плата за услуги, предоставляемые на договорной основе учреждениями аварийно-спасательных формирований противофонтанных военизированных частей, находящихся в ведении Министерства энергетики Российской Федерации, по предотвращению и ликвидации аварий, связанных с открытыми фонтанными проявлениями (1 13 01120 01 0000 130);

    **ФТС России**: прочие поступления от внешнеэкономической деятельности (1 10 07000 01 0000 180); поступления от внешнеэкономической деятельности в рамках межправительственных соглашений между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь (1 10 08010 01 0000 180);

    **ФНС России**: поступления капитализированных платежей предприятий в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (1 17 04100 01 0000 180);

    **Минобороны России**: доходы от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части оказания услуг (работ) (1 13 01150 01 0000 130); поступление средств, удерживаемых из заработной платы осужденных (1 17 03000 01 0000 180); доходы от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части прочих поступлений) (1 17 08000 01 0000 180);

    **ФСИН России**: доходы от оказания платных услуг (работ) в соответствии с договорами по производству экспертиз и экспертных исследований и за выполнение научно-исследовательских, консультационных и других видов работ (1 13 01050 01 0000 130);

    **ФССП России**: денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о суде и судоустройстве, об исполнительном производстве и судебные штрафы (1 16 17000 01 0000 140). [↑](#footnote-ref-23)
24. Приказом Федерального казначейства от 23 декабря 2016 г. № 492 утвержден Порядок взаимодействия структурных подразделений (уполномоченных должностных лиц) центрального аппарата Федерального казначейства при выполнении функций администратора доходов федерального бюджета в части штрафов за административные правонарушения. Порядком установлен перечень реквизитов для обязательного включения в постановление о назначении административного наказания, регламентированы действия должностных лиц, определены сроки передачи информации в отношении штрафов за административные правонарушения в ГИС ГМП и в структурное подразделение центрального аппарата для отражения в бюджетном учете. [↑](#footnote-ref-24)
25. В соответствии с пунктом 14 Правил взимания экологического сбора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2015 г. № 1073 «О порядке взимания экологического сбора», контроль за правильностью исчисления суммы экологического сбора, полнотой и своевременностью его внесения осуществляется администратором экологического сбора в течение 3 месяцев со дня представления расчета суммы экологического сбора. [↑](#footnote-ref-25)
26. Уточнение платежей произведено на главу 167 «Росимущество» вместо главы 202 «ФСО России» по коду вида доходов, предназначенного для зачисления доходов от аренды имущества, составляющего казну Российской Федерации, вместо кода вида доходов, предназначенного для зачисления доходов от аренды имущества, находящегося в оперативном управлении. [↑](#footnote-ref-26)
27. Формирование и ведение реестра регулируется пунктом 13 статьи 6 Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», пунктом 44 Положения о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496, приказом Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 263н «О Порядке ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов». [↑](#footnote-ref-27)
28. В нарушение пункта 13 статьи 6 Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и пункта 2.6 Порядка ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов, утвержденного приказом Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 263н. [↑](#footnote-ref-28)
29. По состоянию на 15 апреля 2019 года в реестре соглашений выявлены некорректные сведения в более 870 реестровых записей, в которых общий размер сведений о перечислении указан с отрицательным значением, и более 340 реестровых записей, в которых общий размер сведений о перечислении превышает объем целевых средств, подлежащих перечислению в соответствии с соглашением. [↑](#footnote-ref-29)