

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

11 октября 2019 г.

№ ЗСП-190/16-09

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О
федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»**

(утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 11 октября 2019 г. № 54К (1350))

Москва

2019 год

Содержание

Основные положения	4
1. Общие положения	46
2. Анализ параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2020 году и в плановом периоде 2021 и 2022 годов, используемого для составления проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.....	48
3. Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.....	75
4. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года в части бюджетной политики	108
5. Анализ соответствия законопроекта и документов и материалов, представленных одновременно с ним, Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации	119
6. Результаты проверки и анализа прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов	123
7. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов на реализацию национальных проектов (программ) комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года и федеральных проектов	136
Комплексный план модернизации и	144
8. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации.....	153
9. Результаты проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности.....	169
10. Результаты проверки и анализа формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований, составления реестра расходных обязательств Российской Федерации.....	179
11. Результаты проверки и анализа формирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям.....	187
12. Результаты проверки и анализа формирования субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании	

и государственную компанию, субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании.....	195
13. Анализ перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств	204
14. Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов в соответствии с требованиями нормативных правовых актов и методических документов.....	209
15. Результаты проверки и анализа обоснованности бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	213
16. Результаты проверки и анализа бюджетных ассигнований на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.....	219
17. Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации	227
18. Результаты проверки и анализа формирования источников финансирования дефицита федерального бюджета, Фонда национального благосостояния.....	245
19. Государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации.....	273
20. Предложения	283

Основные положения

1. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2020 году и в плановом периоде 2021 и 2022 годов

1.1. Прогноз, одобренный Правительством Российской Федерации, **разработан в составе трех вариантов – базового, консервативного и целевого**. При этом изначально было представлено два варианта – базовый и консервативный¹. Целевой вариант был дополнительно разработан и представлен в соответствии с решением Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам (протокол от 5 сентября 2019 г. № 2).

Внешние условия, заложенные в целевой вариант Прогноза, аналогичны базовому варианту. В отличие от базового в целевой вариант заложена предпосылка о более быстрой и эффективной реализации структурных мер государственной политики, а также о более быстром и масштабном внедрении информационных технологий, искусственного интеллекта и роботизации.

При этом в Прогнозе «пробуксовка структурных реформ» определена одним из ключевых рисков для базового варианта. Следовательно, указанный риск в отношении целевого варианта значительно возрастает.

Основой для разработки проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов является базовый вариант Прогноза.

При этом, несмотря на наличие целевого варианта, базовый сценарий развития имеет все признаки целевого варианта.

1.2. Внешнеэкономические условия базового варианта основаны на гипотезе о замедлении в среднесрочной перспективе темпов мирового экономического роста в связи с усилением неопределенности относительно международных «правил игры», в частности с эскалацией торговых конфликтов, а также с окончанием циклического восстановления в европейских странах.

Ожидания по **росту мировой экономики** на 2019 год (менее 3 %), представленные в Прогнозе, находятся в диапазоне оценок международных организаций и близки к наиболее актуальным прогнозным данным (ОЭСР).

¹ С учетом внесенных изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» с 2019 года прогноз разрабатывается в двух вариантах – базовом и консервативном.

На период до 2024 года в **базовом варианте** Прогноза заложена гипотеза о дальнейшем фронтальном (в развитых странах и странах с формирующимися рынками) замедлении мировой экономики до 2,7 %.

Необходимо отметить, что прогнозы ведущих международных организаций не предполагают дальнейшего замедления темпов роста мировой экономики.

В части прогноза **конъюнктуры мировых рынков энергоносителей** базовый вариант прогноза исходит из предположения о том, что на прогнозном горизонте до 2024 года замедление мирового спроса будет оказывать сдерживающее влияние на цены на нефть. При этом наблюдается расхождение динамики: в соответствии с Прогнозом цена на нефть на горизонте 2020 – 2023 годов снижается, тогда как в соответствии с консенсус-прогнозом аналитического агентства Reuters растёт.

1.3. В части валютного курса Прогноз исходит из предположения о том, что в 2019 году курс рубля вернулся к своим фундаментальным значениям, и практически исчезла зависимость рубля от колебаний цен на нефть в связи с действием бюджетного правила. На прогнозном горизонте до 2024 года реальный валютный курс рубля будет оставаться достаточно стабильным.

1.4. По итогам 2020 года ожидается замедление инфляции до 3 % с дальнейшей стабилизацией на уровне 4 % до 2024 года. Ключевой фактор - слабый потребительский спрос, прогнозируемый в связи с замедлением темпов потребительского кредитования (по оценке Минэкономразвития России, до 4 %).

По прогнозу Банка России, темпы роста потребительского кредитования в 2020 году замедлятся, но будут выше, чем в Прогнозе (10 - 15 %). Это будет стимулировать потребление и являться проинфляционным фактором. В своем прогнозе регулятор оценивает уровень инфляции на декабрь 2020 года в 4 %.

По оценке Счетной палаты, в 2020 году в случае реализации Прогноза по росту потребительского спроса (прирост оборота розничной торговли - 0,6 %, платных услуг населению – 0,5 %), а также отсутствия каких-либо шоков инфляция по итогам 2020 года может составить 3 %. При условии более высокого потребительского спроса уровень инфляции, вероятнее всего, будет выше 3 %.

В случае, **если инфляция длительное время будет находиться существенно ниже таргетируемого уровня (4 %), Банк России** в соответствии с положениями Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов **может принимать решения об использовании мер денежно-кредитной политики для возвращения инфляции к цели.**

В период 2021–2024 годов инфляция, по Прогнозу, вернется к целевому значению **4,0 %**, что соответствует инфляционному таргету Банка России.

1.5. В соответствии с базовым вариантом Прогноза ожидается ускорение темпов роста ВВП с 1,3 % в 2019 году до 1,7 % в 2020 году. В 2021 году прогнозируется резкий рост ВВП до 3,1% с дальнейшей стабилизацией на уровне 3,2 - 3,3 % в 2022 - 2024 годах. Такая динамика, по мнению Счетной палаты, характеризует достижение целевых показателей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее в настоящем подразделе – Указ № 204), но при этом требует дополнительного обоснования.

По мнению Счетной палаты, при условии **прогнозируемого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры** возрастают **риски** сохранения темпов **прироста ВВП в 2021 - 2024 годах в пределах потенциальных, которые оцениваются экспертами в 1,5 - 2 %²**.

Основу для ускорения экономического роста должна создать реализация структурных реформ, а также изменение фазы и структуры кредитного цикла.

Оценка Минэкономразвития России по ожидаемому вкладу в ВВП от реализации структурных мер экономической политики на уровне 1,5 процентного пункта может быть завышена. Это создает риски недостижения заявленных в Прогнозе темпов роста экономики России.

В соответствии с Прогнозом в отраслевом разрезе драйверами экономического роста в 2021 - 2024 годах станут экспортно ориентированные отрасли обрабатывающей промышленности, строительный и транспортный сектора, а также сектора недвижимости и профессиональных услуг.

При этом изменения в структуре производства будут незначительными, что свидетельствует о недостаточной интенсивности изменения структуры экономики, предусматриваемого Прогнозом.

В Прогнозе отмечается увеличение покупки товаров и услуг резидентов за рубежом, что возможно при ускоренном росте этой компоненты. Однако это не корреспондируется с прогнозными оценками баланса денежных доходов и расходов населения.

Вклад чистого экспорта в ВВП после максимального значения в 2018 году (10,0 %) будет снижаться до 5,8 % в 2022 году и до 5,5 % в 2024 году. Такая динамика складывается в результате существенного снижения доли топливно-энергетических товаров при одновременном незначительном увеличении доли машин, оборудования и транспортных

² Консенсус-прогноз Центра развития НИУ ВШЭ: на 2020 год – 1,7 %, на 2021 год – 1,7 %, на 2022 год – 1,6 % (июль 2019 года).

Прогноз АКРА: на 2020 год – 0,8 %, на 2021 год – 1,8 %, на 2022 год – 1,5 % (июль 2019 года).

средств, продукции агропромышленного комплекса. В целом это позитивная динамика, ориентированная на достижение **целей Указа № 204** в части «создания в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора».

1.6. Базовый сценарий прогноза предполагает **темп роста инвестиций в основной капитал** на уровне 5 % в 2020 году с пиковым значением 6,5 % в 2021 году. В дальнейшем инвестиции замедлятся до 5,3 % в 2023 году.

По мнению Счетной палаты, предусмотренные в базовом варианте Прогноза **темпы роста инвестиций в основной капитал и валового накопления основного капитала не согласованы с темпами роста выпуска фондообразующих отраслей** (производство машин и оборудования, строительство), а также с темпами роста **экспорта и импорта инвестиционных товаров**.

Опережающий темп роста по отдельным видам экономической деятельности, выпускающим продукцию инвестиционного характера (производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов), не компенсирует низкий рост по другим видам производств инвестиционной продукции из-за незначительного влияния.

Поскольку инвестиции (валовое накопление основного капитала) вносят существенный вклад в темп роста ВВП, существуют значительные риски недостижения ожидаемых темпов экономического роста в период 2020 – 2024 годов.

1.7. В соответствии с Прогнозом темпы прироста **реальных располагаемых денежных доходов населения** ускоряются с 0,1 % в 2019 году до 2,3 % в 2022 году и до 2,4 % в 2024 году за счет снижения давления со стороны долговой нагрузки, а также роста доходных компонент в результате реализации мер социально-экономической политики. При этом проценты, уплаченные населением за кредиты, по Прогнозу, растут опережающими темпами по сравнению с динамикой в целом обязательных платежей (рост за 2019 - 2024 годы – в 1,86 раза и в 1,58 раза соответственно), а их доля в доходах увеличивается (3,4 % денежных доходов населения в 2018 году и 4,4 % в 2024 году). Перечисленные в Прогнозе меры государственной политики, направленные на обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, по мнению Счетной палаты, также не смогут в полной мере обеспечить заявленные темпы.

В случае более медленных темпов роста реальных располагаемых денежных доходов населения, чем это ожидается в Прогнозе, уровень бедности будет снижаться более медленными темпами.

Кроме того, представленная в Прогнозе совместная динамика реальных располагаемых доходов населения, прожиточного минимума и уровня бедности возможна только при

существенных изменениях исторически устойчивых параметров распределения населения по доходам. При отсутствии каких-либо пояснений в Прогнозе Счетная палата полагает прогнозируемые темпы снижения уровня бедности завышенными.

1.8. Потребительский спрос в период 2021 - 2024 годов в Прогнозе растет опережающими темпами. За период **2021 - 2024 годов** прирост оборота розничной торговли составит **10,4 %**, платных услуг населению – 10,3 %, реальных располагаемых доходов населения - 9,5 %.

Такая динамика возможна при снижении склонности населения к сбережению, однако в этот период она стабильна и составит 5,4 % (в соответствии с балансом денежных доходов и расходов населения).

1.9. Для повышения **качества прогнозирования** необходима тщательная проработка вариантов прогноза, каждый из которых должен отображать свой сценарий развития событий. При этом целесообразно рассматривать три варианта, включая целевой. Формирование прогноза, ориентированное на демонстрацию достижения целевых показателей во всех вариантах, снижает качество прогнозирования и нивелирует пользу от разработки нескольких сценариев.

Также в вариантах прогноза следует предусмотреть вероятность внешних шоков, таких как резкое падение или рост нефтяных цен, введение санкций, геополитические конфликты, торговые войны, влияющие на рост мировой экономики.

Кроме того, необходимо отметить, что в Прогнозе показатели национальных целей отражены не в полном объеме.

2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Доля доходов и расходов бюджетов бюджетной системы в ВВП в 2020 - 2022 годах ежегодно снижается (доходов - с 35,2 % ВВП в 2020 году до 34,3 % ВВП в 2022 году; расходов – с 34,5 % ВВП в 2020 году до 34 % ВВП в 2022 году).

В предстоящем трехлетнем периоде сохраняется профицит бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который также снижается с 0,7 % ВВП в 2020 году до 0,3 % ВВП в 2022 году.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2020 – 2022 году **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с общей тенденцией к снижению в плановом периоде (12,2 % ВВП в 2020 году, 11,9 % ВВП в 2021 году, 11,4 % ВВП в 2022 году).

Расходы на развитие образование планируются в среднем за 2020 - 2022 годы на уровне 3,7 % ВВП, расходы на здравоохранение - 2,9 % ВВП, что значительно ниже, чем в странах «Группы семи». Так, в Великобритании в 2018 - 2019 финансовом году фактические расходы на здравоохранение составили 7,2 % ВВП, на образование - 4,2 % ВВП; в США на 2020 - 2022 годы на обязательные расходы на здравоохранение предусмотрено 10,1 % ВВП ежегодно; во Франции в 2020 году на здравоохранение – 8,0 % ВВП, на образование - 4,7 % ВВП.

3. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

3.1. Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, предполагающего ускорение темпов роста ВВП с 1,7 % до 3,1 - 3,2 %, некоторое снижение цен на нефть марки «Юралс» с 57 до 55 долларов США за баррель, рост курса доллара США с 65,7 до 66,5 рубля за доллар США, увеличение индекса потребительских цен с 3 % до 4 % соответственно.

Проект федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов сбалансирован, предусмотрено снижение ненефтегазового дефицита федерального бюджета до 5,8 % ВВП в 2022 году. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7 % прогнозируемого ВВП, составит к концу 2020 года 1 670 млрд. рублей, или 1,5 % ВВП.

Расходы федерального бюджета **сформированы в соответствии с пунктом 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации** (бюджетное правило). При составлении федерального бюджета соблюдены принципы общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, прозрачности (открытости) бюджета.

Законопроект сформирован с учетом задач по реализации национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, определенных Указом № 204.

3.2. Проектом федерального бюджета предусматривается **снижение доли доходов** с 18,1 % ВВП в 2020 году до 17,2 % ВВП в 2022 году, **расходов** – с 17,3 % ВВП в 2020 году до 16,9 % ВВП в 2022 году, **профицита** – с 0,8 % ВВП в 2020 году до 0,2 % ВВП в 2022 году. В 2020 – 2022 годах **ненефтегазовый дефицит составит 5,8 – 5,9 % ВВП.**

4. Анализ отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом

4.1. Содержание документов, представленных одновременно с законопроектом, **в основном**

соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем в составе законопроекта **отсутствует проект распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности** субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации, что **не соответствует части 3 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

4.2. В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, представленных одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», **недостаточное внимание уделено** основным мерам в области бюджетной, налоговой и таможенной политики, направленным на достижение национальных целей развития, принципам управления средствами ФНБ, систематизации неналоговых платежей, повышению качества формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и ряду других вопросов.

4.3. Анализ Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р и представленного одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее в настоящем подразделе – Бюджетный прогноз), показывает, что его содержание **в основном соответствует требованиям** к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914, **за исключением информации** о финансовом обеспечении государственных программ Российской Федерации на весь период их действия. Информация о финансовом обеспечении госпрограмм приведена до 2024 года. Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, содержащиеся в проекте Бюджетного прогноза, соответствуют параметрам Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного Правительством Российской Федерации 22 ноября 2018 года. При этом **данные за период 2019 – 2024 годов не были актуализированы** и не соответствуют Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 - 2024 годы, отличаясь от характеристик Прогноза преимущественно в сторону улучшения показателей.

При прогнозировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не учитывались изменения законодательства Российской Федерации, вводимые в действие с 1 января 2020 года.

В связи с изложенным и с учетом методологии составления Бюджетного прогноза,

основанной в том числе на сложившейся структуре доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и среднесрочной динамике ряда показателей, **возможно, потребуются внесение изменений** в него после принятия законов о соответствующем бюджете, как это предусмотрено бюджетным законодательством.

5. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 февраля 2019 года в части бюджетной политики

5.1. Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года (далее в настоящем подразделе – Послание), относящихся к вопросам бюджетной и налоговой политики, показал, что **принят ряд мер, направленных на реализацию поставленных задач.**

Так, в 2019 году принято значительное количество законодательных актов, направленных на поддержку семей с детьми, пенсионеров, граждан, находящихся в сложной жизненной ситуации, реализован ряд задач в сфере здравоохранения, образования, науки и культуры, утвержден план мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины».

Однако **отдельные задачи**, поставленные в Послании и перечне поручений Президента Российской Федерации от 27 февраля 2019 г. № Пр-294, **находятся в стадии реализации.**

До настоящего времени остаются нерешенными вопросы по разработке критериев соответствия детских реабилитационных центров мировым стандартам; не установлены критерии экологического туризма; отсутствует утвержденная нормативная правовая база, регламентирующая порядок отбора заявок юридических лиц и правила предоставления субсидий юридическим лицам в целях реализации проектов по развитию рынка газомоторного топлива.

5.2. Законопроектом **предусматриваются** в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов **бюджетные ассигнования** федерального бюджета на осуществление обязательств, принимаемых для **реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года**, в основном на постоянной основе.

Данные обязательства предусматриваются для повышения оплаты труда педагогических работников, работников учреждений здравоохранения, науки, обеспечения предоставления государственных стипендий, грантов в области культуры и искусства, повышения размера стипендий студентов, выполнения мероприятий по развитию ведущих университетов, увеличения пенсий гражданам, уволенным с военной службы, софинансирования расходных

обязательств субъектов Российской Федерации в части ежемесячной денежной выплаты при рождении детей, и других вопросов.

Счетная палата обращает внимание на то, что, несмотря на обеспечение достижения показателей роста заработной платы отдельных категорий работников в целом по Российской Федерации, **в определенном количестве субъектов Российской Федерации данные показатели не были достигнуты.**

6. Доходы федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

6.1. В соответствии с законопроектом объем доходов федерального бюджета в 2020 году прогнозируется **на 204,4 млрд. рублей**, или на 1 %, больше объема, утвержденного на 2019 год Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями) (далее в настоящем подразделе – Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)), **в 2021 году** - на 867,2 млрд. рублей, или на 4,3 %, больше, чем в 2020 году, **в 2022 году** – на 811,7 млрд. рублей, или на 3,8 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2021 году.

В 2020 году **прогнозируется снижение нефтегазовых доходов** относительно оценки 2019 года (в процентах к ВВП) с 7,2 % до 6,6 %, в 2021 году по сравнению с 2020 годом - с 6,6 % до 6,4 %, в 2022 году по сравнению с 2021 годом - с 6,4 % до 6 %, что обусловлено следующими факторами:

снижением прогноза цены нефть марки «Юралс» при относительно стабильном в реальном выражении курсе рубля к доллару США;

сокращением доли нефтегазового сектора в структуре ВВП на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции;

ростом выпадающих доходов, связанных с предоставленными предприятиям топливно-энергетического комплекса льготами, в том числе в связи с введением режима налога на дополнительный доход в нефтяной отрасли.

Доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета **увеличивается** с 63,3 % в 2020 году до 65 % в 2022 году при незначительном снижении (в процентах к ВВП) с 11,4 % в 2020 году до 11,1 % в 2022 году за счет снижения поступлений акцизов на нефтепродукты в связи с их поэтапной передачей на региональный уровень.

Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), в основном за счет роста ВВП в

номинальном выражении, изменения структуры налоговой базы, роста дополнительных поступлений в результате проводимой работы по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, роста стоимостных объемов импорта и изменения его структуры, увеличения курса доллара США, увеличения прибыли прибыльных организаций, изменения налога на дивиденды и доходы от иностранных компаний.

6.1.1. В прогнозе доходов на 2020 - 2022 годы учтена корректировка параметров завершения налогового маневра в нефтегазовой отрасли.

В прогнозе доходов на трехлетний период учтен переход к единому подходу по определению дивидендной политики компаний – направление на дивиденды не менее 50 % чистой прибыли по международным стандартам финансовой отчетности.

6.1.2. В законопроекте **не учтено влияние положений 5 законов о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации**, 4 из которых приняты в конце сентября этого года.

В расчете ненефтегазовых доходов на 2022 год не учтено положение принятого Федерального закона от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», которое **может привести к снижению прогноза поступлений налога на прибыль организаций в федеральный бюджет, что, в свою очередь, приведет к уменьшению не только доходов, но и расходов федерального бюджета, поскольку ненефтегазовые доходы принимаются в расчет предельного объема бюджетных ассигнований в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.**

6.2. В материалах, представленных одновременно с законопроектом, **по 26 видам доходов не представлены расчеты** (приведены только прогнозные значения поступлений без указания алгоритма расчета) или представлены расчеты в не полном объеме (17 и 9 видов доходов соответственно).

Прогноз поступления указанных доходов на **2020 год составляет 1 406,5 млрд. рублей, или 6,9 %** всей прогнозируемой суммы доходов, на **2021 год – 1 550,2 млрд. рублей, или 7,3 %**, на **2022 год – 1 722,4 млрд. рублей, или 7,8 %**.

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также доходов, полученных Банком России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» («Для служебного пользования»), в законопроекте **отсутствуют расчеты по 25 видам доходов**, прогноз поступления по которым на 2020 - 2022 годы составляет **646,9 млрд. рублей (3,2 %**

прогнозируемой суммы доходов), **621,0 млрд. рублей (2,9 %)** и **647,7 млрд. рублей (2,9 %)** соответственно.

В законопроекте **не сформирован прогноз поступлений по 11 видам доходных источников** (без учета доходов, получаемых за рубежом, авансовых платежей и денежного залога в обеспечение уплаты таможенных и иных платежей), поступление которых в 2019 году в законопроекте оценивается в сумме 3,4 млрд. рублей, что **не соответствует принципу полноты отражения доходов в федеральном бюджете, установленному статьей 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

Приложение 1 к законопроекту содержит норматив распределения исполнительского сбора (100 % в федеральный бюджет), который уже установлен Бюджетным кодексом Российской Федерации³, что не согласуется с положением пункта 2 статьи 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым в федеральном законе о федеральном бюджете должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Указанный норматив должен быть исключен из приложения 1 к законопроекту.

6.3. Постановлением 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» внесены изменения в общие требования в части ключевых изменений подходов к прогнозированию доходов главными администраторами доходов.

По результатам проверки Счетной палаты в части **соответствия методик прогнозирования поступлений доходов** в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2019 г. № 722 установлено следующее.

По состоянию на 1 октября 2019 года в связи с внесением изменений в указанное постановление информация о направлении и согласовании проектов методик представлена Минфином России и главными администраторами доходов **по 64 из 85 главных администраторов** доходов (75,3 % общего количества).

Из 64 главных администраторов доходов:

по 59 федеральным органам исполнительной власти (92,2 %), являющимся главными администраторами доходов, методики (проекты методик) **по 58 главным администраторам (98,3 %) не соответствуют** Общим требованиям, **по 1 главному администратору (СВР России) (1,7 %) соответствует** Общим требованиям. Следует отметить, что по 13 главным

³ Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

администраторам доходов в ходе проведения контрольного мероприятия информация Минфином России не была представлена;

по 5 главным администраторам доходов, по которым разработка и утверждение методики прогнозирования носит рекомендательный характер, методики (проекты методик) по **4 главным администраторам (80 %) не соответствуют** Общим требованиям. По **1 главному администратору** (Уполномоченный по правам человека Российской Федерации) **соответствует** Общим требованиям. По 2 главным администраторам доходов (ЦИК России, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) методика прогнозирования не утверждена (утверждение носит рекомендательный характер). Следует отметить, что по 6 главным администраторам доходов в ходе проведения контрольного мероприятия информация Минфином России не была представлена.

Таким образом, **по состоянию на 1 октября 2019 года из 64 главных администраторов соответствуют Общим требованиям методики 2 главных администраторов доходов.**

Значительная часть методик (проектов изменений в методики), несмотря на проводимую Минфином России работу не в полной мере соответствует Общим требованиям:

наиболее существенным является недостаток, выявленный у **38 главных администраторов**, в связи с невыполнением требований подпунктов «б» и «г» пункта 3 Общих требований в части отсутствия описания показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источника данных для соответствующего показателя;

в методиках (проектах изменений в методики) у **34 главных администраторов доходов в нарушение подпункта «е» пункта 7** Общих требований по доходам от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, применялся метод усреднения вместо применения метода прямого счета;

в нарушение подпункта «а» пункта 7 Общих требований в алгоритмах расчетов прогноза доходов от сдачи в аренду имущества **14 главных администраторов не предусматриваются показатели прогноза социально-экономического развития;**

в методиках (проектах изменений в методики) **46 главных администраторов не соблюдено требование о необходимости предусматривать в расчете прогноза доходов оценку результатов работы по взысканию задолженности, а также оценку влияния на объем поступлений отдельных решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.**

6.4. 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.**

В ходе проведения в Минфине России контрольных мероприятий Счетная палата неоднократно отмечала, что отдельные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками **неналоговых доходов** федерального бюджета, не предусматривают положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты, что не соответствует требованиям пункта 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В том числе обращалось внимание Минфина России, что соответствующая работа с главными администраторами доходов в рамках осуществления методологического руководства в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проводится Минфином России **не на должном уровне.**

6.5. Оценка полноты и соответствия состава информации, содержащейся в перечне источников доходов федерального бюджета и реестре источников доходов федерального бюджета, требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов показала следующее.

На момент проведения контрольного мероприятия **перечень источников доходов федерального бюджета не был сформирован в полном объеме, что не соответствует постановлению Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменением).**

В перечне источников доходов **в полном объеме отсутствовали** источники доходов, администрируемые Минобороны России, ГК «Росатом», а также источники доходов, администрируемые Минпросвещения России и Минобрнауки России, преобразованными из Минобрнауки России. Кроме того, в перечне источников доходов **отсутствовали источники доходов** по поступлениям административных штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, штрафов, неустоек, пени, а также возмещения ущерба.

В состав материалов к законопроекту включен реестр источников доходов федерального бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Реестр источников доходов сформирован не на основании перечня источников доходов, что является нарушением пункта 2 **Общих требований к составу информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868, и пункта 2 Порядка, утвержденного приказом Минфина России от 29**

декабря 2018 г. № 303н «О Порядке формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета».

В реестр источников доходов включены источники, не содержащиеся в перечне источников доходов, а также включены источники доходов, по которым отражена классификация доходов с указанием вида доходов (без детализации до подвида доходов), в то время как в перечне источников они приведены с детализацией до подвида доходов.

Учитывая, что формирование групп источников доходов не было завершено, в истекшем периоде 2019 года работа по внесению изменений в перечень источников доходов бюджета главными администраторами доходов как участниками процесса формирования и ведения перечня не осуществлялась.

6.6. Потенциальными резервами увеличения доходов федерального бюджета остаются принятие действенных мер, способствующих погашению задолженности по уплате обязательных платежей в бюджет, взыскание доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствование качества таможенного контроля, проводимого таможенными органами, сокращение неэффективных льгот и освобождений.

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 июля 2019 года дебиторская задолженность по доходам составила 3 519,0 млрд. рублей⁴. При этом за 6 месяцев текущего года ее размер увеличился на 511,1 млрд. рублей, или на 17 %.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (30,1 % общей суммы дебиторской задолженности), Росимущества (29,9 %), Рослесхоза (18,1 %), ФССП России (8,9 %), ФТС России (8,2 %).

Основными причинами, оказывающими влияние на рост дебиторской задолженности, являются: снижение платежеспособности налогоплательщиков; неуплата налогоплательщиками текущих платежей, а также доначисленных сумм по результатам камеральных и выездных налоговых проверок, начисление пени на ранее накопленную задолженность; рост количества возбужденных исполнительных производств, что связано с внедрением электронного документооборота, а также с принятием мер по активизации вынесения постановлений о взыскании исполнительского сбора; неплатежеспособность или недобросовестность арендаторов по договорам аренды федерального имущества.

Мероприятия, проводимые в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам, утвержденным Правительством Российской Федерации от 10 апреля 2016 г. № 2420п-П13, **не привели к существенному**

⁴ В соответствии с данными формы 0503169 главных администраторов доходов бюджетов без учета секретных данных.

снижению дебиторской задолженности по доходам или к недопущению ее образования.

До настоящего времени основным механизмом снижения показателей дебиторской задолженности является списание безнадежной к взысканию задолженности.

В целях выработки предложений по улучшению администрирования доходов, созданию механизма регулярного анализа качества администрирования доходов и выработки подходов к повышению качества администрирования на среднесрочную перспективу в 2019 году разработан новый план мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов⁵. Мероприятия плана направлены на создание условий для «обеления» экономики, стимулирование добровольной и своевременной уплаты налоговых и других платежей (в том числе физическими лицами), повышение эффективности работы по взысканию задолженности и предотвращению формирования безнадежной задолженности, совершенствование осуществления платежей, администрирования, информационного взаимодействия.

По мнению Счетной палаты, **необходимо продолжить реализацию мероприятий, предусмотренных в «дорожной карте»**, а также работу по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на устранение условий, способствующих росту дебиторской задолженности по доходам.

6.7. По оценке Счетной палаты, дополнительные доходы в 2020 году по сравнению с законопроектом могут составить 79,2 млрд. рублей, в 2021 году – 124,3 млрд. рублей, в 2022 году – 158,3 млрд. рублей.

Счетная палата отмечает, что **существуют риски уменьшения доходов федерального бюджета**: в 2020 году - в сумме **145,5** млрд. рублей, в 2021 году – **216,7** млрд. рублей, в 2022 году – **351,4** млрд. рублей.

С учетом факторов **увеличения и снижения доходов риски непоступления** по налоговым и неналоговым доходам в **2020 году** могут составить **66,3** млрд. рублей, в **2021 году** – **92,4** млрд. рублей, в **2022 году** – **193,0** млрд. рублей.

Счетная палата отмечает, что **существует риск неисполнения прогноза**, учтенного в законопроекте, **по поступлению доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации**, в сумме **66,9** млрд. рублей в **2020 году**, **77,9** млрд. рублей в **2021 году** и **156,3** млрд. рублей в **2022 году**.

7. Расходы федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

⁵ Утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г.Силуановым 8 мая 2019 г. № 4118п-П13.

7.1. Объем расходов федерального бюджета в 2020 году по сравнению с 2019 годом (ожидаемая оценка исполнения) **увеличится на 364,0 млрд. рублей**, или на 1,9 %, в 2021 году по сравнению с предыдущим годом увеличится **на 1 130,7 млрд. рублей**, или на 5,8 %, включая условно утвержденные расходы в объеме 515,9 млрд. рублей, в 2022 году по сравнению с предыдущим годом увеличится **на 1 129,3 млрд. рублей**, или на 5,5 %, включая условно утвержденные расходы в объеме 1 088,2 млрд. рублей.

В 2020 - 2022 годах расходы федерального бюджета в % к ВВП снижаются с 17,3 % ВВП в 2020 году до 16,9 % ВВП в 2022 году.

7.2. Следует отметить, что существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2020 – 2022 годы не произошло.

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2020 – 2022 году **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,4 % ВВП в 2020 году, 4,2 % ВВП в 2021 году, 3,8 % ВВП в 2022 году).

Расходы на образование планируются на 2020 – 2021 годы на уровне 2019 года (0,8 % ВВП), на 2022 год **снижаются до 0,7 % ВВП**. Расходы на здравоохранение планируются на 2020 год на уровне 0,9 % ВВП, что на 0,2 процентного пункта выше, чем в 2019 году, в плановом периоде 2021 - 2022 годов **снижаются до 0,8 % ВВП**. Доля расходов на национальную оборону в 2020 - 2021 годах планируется на уровне 2,7 % ВВП, на 2022 год – 2,6 % ВВП.

К 2022 году планируется снижение суммарной доли расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в общем объеме расходов: с 28,4 % в 2019 году до 28,1 % в 2022 году, или на 0,3 процентного пункта.

Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2020 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по **Минфину России, Минобороны России и МВД России**, которые в целом по указанным главным распорядителям в 2020 году составят **54,5 %** общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2020 год предусматриваются **94 главным распорядителям**.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2020 год по сравнению с 2019 годом **более чем на 10 %** предусматривается по **6 главным распорядителям**, по **10 главным распорядителям – более чем на 20 %**, из них по Росстату – в 1,8 раза, Минприроды России – в 1,6 раза, ГК «Росатом» – в 1,5 раза, Минтруду России – в 1,4 раза.

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2020 год по сравнению с 2019 годом предусматривается по **47 главным распорядителям**. Более чем на **10 %** уменьшаются объемы бюджетных ассигнований по **27 главным распорядителям**, из них по Россвязи – на

39,2 %, Росалкогольрегулированию – на 37,8 %, Росаккредитации – на 27,3 %, Росжелдору – на 25,7 %.

7.3. Начиная с 2019 года в структуре расходов федерального бюджета создан **Фонд развития**, являющийся источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Следует отметить, что в отличие от прошлого года в пояснительной записке к законопроекту, а также в приложении к ней **не представлено аналитическое распределение** мероприятий, на реализацию которых планируется направить средства Фонда развития.

Счетная палата обращает внимание на то, что в соответствии с подпунктом 7³⁻¹ части 2 статьи 264¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год **должна представляться информация об использовании бюджетных ассигнований, источником формирования которых является Фонд развития.**

7.4. В проекте федерального бюджета на 2020 – 2022 годы предусмотрено **резервирование бюджетных ассигнований по виду расходов 870 «Резервные средства»**. Объемы резервирования (открытая часть) в 2020 году составят 410,3 млрд. рублей, или 2,1 % общего объема расходов, в 2021 году – 527,2 млрд. рублей, или 2,6 %, в 2022 году – 611,4 млрд. рублей, или 2,8 %.

Объемы резервирования, предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2020 год, больше объемов резервных средств, предусмотренных на 2019 год в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», на 3,4 млрд. рублей, или на 0,8 % (в 2019 году - 406,9 млрд. рублей, или 2,2 % общего объема расходов федерального бюджета), в 2021 году по сравнению с 2020 годом - на 116, 9 млрд. рублей, или на 28,5 %, в 2022 году по сравнению с 2021 годом - на 84,2 млрд. рублей, или на 16 %.

Счетная палата отмечает, что **ежегодно значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется**. Так, в 2018 году объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 49,97 млрд. рублей (без учета средств резервных фондов) и увеличился по сравнению с 2017 годом на 94,5 % (2017 год – 25,7 млрд. рублей).

8. Национальные проекты (программы), федеральные проекты

8.1. В Бюджетном кодексе Российской Федерации и иных нормативных правовых актах **требование о формировании в законопроекте отдельного приложения о финансовом**

обеспечении реализации национальных проектов не установлено.

Счетная палата отмечает, что **пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о достижении текущих результатов** реализации национальных и федеральных проектов за истекший период 2019 года, **значениях целевых показателей** по годам реализации нацпроектов, **оценке их ожидаемых значений** по итогам 2019 года, **влиянии изменений бюджетных ассигнований на достижение показателей и результатов** национальных и федеральных проектов.

8.2. Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов установлено, что национальные проекты являются ключевым, но не единственным инструментом достижения национальных целей. В указанном документе поставлена задача по инвентаризации мероприятий государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы) на предмет их вклада в достижение национальных целей.

В целях обеспечения связи госпрограмм с деятельностью по достижению национальных целей развития планируется внести изменения в действующие госпрограммы, включив в них факторы достижения национальных целей развития и показатели национальных и федеральных проектов в качестве целевых показателей. Счетная палата считает целесообразным **осуществлять указанную работу в рамках приведения госпрограмм в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете** на очередной финансовый год и плановый период в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

8.3. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию **12 национальных проектов, а также комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года** на 2020 год в объеме **1 982,7 млрд. рублей**, что на 203,6 млрд. рублей, или на 11,4 %, больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года и на 106,2 млрд. рублей, или на 5,7 %, больше показателя Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2021 год – **2 217,8 млрд. рублей**, что на 5,5 %, больше показателя Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – **2 692,9 млрд. рублей**, что на 4,9 % больше показателей паспортов национальных проектов.

В соответствии с законопроектом доля расходов на реализацию национальных проектов (в процентах к ВВП) последовательно увеличивается с 1,6 % в 2019 году до 2,1 % в 2022 году.

В соответствии с проектом федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году», представленным одновременно с

материалами к законопроекту, предусматривается в 2020 году перенос остатков средств федерального бюджета в объеме неполного использования в 2019 году бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов (программ) и модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года с их направлением на те же цели, что может привести к увеличению объема бюджетных ассигнований на 2020 год на указанные цели.

Следует отметить, что национальный проект как приоритетное направление политики с особым режимом управления не является структурным элементом госпрограммы и соответствующий ему код классификации предназначен только для аналитического обособления объемов бюджетных ассигнований. Объем расходов по национальному проекту является расчетной суммой.

Законопроектом по всем национальным проектам и комплексному плану, за исключением национального проекта «Экология», бюджетные ассигнования на 2020 – 2021 годы увеличиваются по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) или остаются без изменений.

Доля расходов на реализацию национальных проектов, а также комплексного плана в общем объеме расходов федерального бюджета **увеличивается** по сравнению с 2019 годом и составит: в 2020 году - 10,2 %, в 2021 году – 10,7 %, в 2022 году – 12,4 %.

Более половины расходов на национальные проекты на 2020 – 2022 годы предусматривается **на реализацию** национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение», а также **комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года** (на 2020 год – 63,2 % , на 2021 год – 57,1 %, на 2022 год – 56,3 %).

Финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета согласно паспортам национальных проектов **меньше** бюджетных ассигнований, **предусмотренных законопроектом** на 2020 год, на 105,9 млрд. рублей, или на 5,6 %, на 2021 год – на 116,0 млрд. рублей, или на 5,5 %, на 2022 год – на 125,1 млрд. рублей, или на 4,9 %.

8.4. В законопроекте **межбюджетные трансферты** на реализацию национальных проектов на 2020 год предусмотрены **в объеме 747,8 млрд. рублей**, что на 24,2 % больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года и на 15,8 % больше показателя Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2021 год – 757,6 млрд. рублей, на 2022 год – 686,3 млрд. рублей.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов запланирован по национальному проекту «Демография»: на 2020 год - в объеме **280,1 млрд. рублей**, на 2021 год – 281,9 млрд. рублей, на 2022 год – 261 млрд.

рублей.

На предоставление межбюджетных трансфертов предусматривается направить **более 80 %** бюджетных ассигнований по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги», **около 60 %** - по национальному проекту «Экология», **более 50 %** - по национальным проектам «Образование», «Жилье и городская среда», «Производительность труда и поддержка занятости».

По мнению Счетной палаты, в формах паспортов национальных и федеральных проектов, формируемых в подсистеме «Электронный бюджет», целесообразно отдельно отражать расходы субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

8.5. Бюджетные ассигнования по национальным проектам и комплексному плану в законопроекте предусматриваются в рамках 26 госпрограмм. В структуре одной госпрограммы предусматривается реализация до 5 отраслевых национальных проектов. **Реализация 10 межотраслевых национальных проектов и комплексного плана предусматривается в структуре нескольких госпрограмм.**

Решение задачи интеграции национальных проектов в госпрограммы предполагает отражение в госпрограммах целей, задач, показателей и параметров финансового обеспечения национальных проектов. Однако анализ формирования национальных проектов свидетельствует о недостаточной согласованности целей и задач национальных проектов и госпрограмм.

8.6. Значительное количество целевых показателей национальных проектов вычисляются с годовой периодичностью. Большинство ожидаемых результатов реализации национальных проектов (около 90 %) запланированы на IV квартал соответствующего года. В этой связи осуществление мониторинга реализации национальных проектов в течение года не представляется возможным. Единственными инструментами осуществления текущего мониторинга хода реализации национальных проектов являются планы реализации и объемы освоенных средств федерального бюджета, что обуславливает необходимость предъявления повышенных требований к качеству разработки паспортов и планов реализации федеральных проектов.

Счетная палата отмечает отсутствие комплексной системы мониторинга и контроля реализации национальных проектов, позволяющей получать информацию о ходе реализации национальных проектов, достижении их контрольных точек, результатов и показателей в оперативном режиме, что затрудняет принятие управленческих решений по определению возможных корректирующих воздействий, минимизации проблем при реализации

национальных проектов.

Полная информация о текущем состоянии хода реализации национальных проектов в подсистеме управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» отсутствует.

9. Государственные программы

9.1. Представленные проекты паспортов **содержат отдельные недостатки в части определения целей, задач, ожидаемых результатов реализации и целевых показателей** госпрограмм: цели, задачи, показатели по ряду госпрограмм не взаимоувязаны, не в полной мере соответствуют целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности, указам Президента Российской Федерации и Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Указом № 204 установлена **цель по достижению до 2024 года улучшения жилищных условий для не менее 5 млн. семей ежегодно**. В госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» **данная цель и соответствующий показатель отсутствуют**.

Указом № 204 определена задача обеспечить повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет). При этом **в проекте паспорта госпрограммы «Развитие здравоохранения», паспортах национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение» указанная задача не нашла отражения**.

Задача госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» «Формирование правовых и институциональных основ для создания и эффективного функционирования Евразийского экономического союза как следующего этапа формирования интеграционного объединения Таможенного союза и Единого экономического пространства» **не соответствует** одной из задач, решение которой предусмотрено пунктом 14 Указа № 204, состоящей в необходимости завершения формирования в рамках Евразийского экономического союза общих рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы, включая окончательное устранение барьеров, ограничений и отмену изъятий в экономическом сотрудничестве, при одновременном активном использовании механизмов совместной проектной деятельности.

Состав целевых показателей проектов паспортов госпрограмм недостаточен для полной оценки степени достижения программных целей и решения поставленных задач, по отдельным показателям госпрограмм отсутствует динамика по годам реализации.

В проектах паспортов отдельных госпрограмм установлены целевые показатели, по которым на момент составления Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года отсутствовали фактические данные.

9.2. В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 43 госпрограмм (открытая часть) на 2020 год планируются в объеме 11 949 710,3 млн. рублей, на 2021 год – 12 477 304,6 млн. рублей, на 2022 год – 13 249 347,0 млн. рублей, или **73,9 %, 74,4 % и 76,7 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть)** соответственно.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2020 год на 498 571,3 млн. рублей, или на 4,4 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год, на 2021 год - на 4,7 % больше предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, на 2022 год - на 6,2 % больше, чем в 2021 году.

Законопроектом вносятся **изменения в объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с утвержденными в паспортах госпрограмм по всем госпрограммам (открытая часть)**. Показатели бюджетных ассигнований на 2020 – 2022 годы, предусмотренные проектами паспортов, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

9.3. Законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, **не дают взаимоувязанной и комплексной оценки** достижения приоритетов и целей государственной политики в 2020 – 2022 годах. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом **оценки эффективности их реализации в 2018 году**.

9.4. Согласно проектам представленных паспортов на 2020 год предусматривается установить 1 506 показателей, что на 8 показателей меньше, чем предусмотрено на 2019 год, при этом значения предусматривается **увеличить по 1 018 показателей (71,7 %), снизить по 79 (5,6 %) показателям, сохранить на уровне 2019 года по 322 показателям (22,7 %)**.

Счетной палатой с учетом степени эффективности реализации госпрограмм в 2015 – 2018 годах, динамики расходов и показателей (индикаторов) госпрограмм в 2019 – 2022 годах осуществлена экспертная оценка рисков недостижения показателей (индикаторов) госпрограмм в 2020 - 2022 годах.

По результатам проведенной экспертной оценки установлено, что в 2020 году **по 15 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 7 госпрограммам – от 10 % до 20 % показателей (индикаторов),**

по 5 госпрограммам - от 20 % до 30 %, по 9 госпрограммам – более 30 %. В 2021 году по 13 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 6 госпрограммам – от 10 % до 20 %, по 6 госпрограммам - от 20 % до 30 %, по 9 госпрограммам – более 30 %. В 2022 году по 14 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 5 госпрограммам – от 10 % до 20 %, по 5 госпрограммам - от 20 % до 30 %, по 10 госпрограммам – более 30 %.

По экспертной оценке Счетной палаты, в 2020 году существуют риски недостижения значений свыше 280 показателей, что составляет 19 % их общего объема.

10. Отдельные направления расходов федерального бюджета

10.1. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов и субсидий государственным корпорациям, публично-правовым компаниям и государственной компании

10.1.1. В соответствии с приложением 23 к законопроекту бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) предусмотрены в **общем объеме 3 630,6 млрд. рублей** (открытая часть), в том числе в 2020 году – 1 066,1 млрд. рублей, в 2021 году – 1 196,5 млрд. рублей и в 2022 году – 1 368,0 млрд. рублей.

Бюджетные ассигнования, предусмотренные законопроектом на государственную поддержку российских кредитных организаций в целях возмещения недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке, на 2020 год в сумме **21 860,6 млн. рублей**, на 2021 год – **28 240,8 млн. рублей** и на 2022 год – **34 539,0 млн. рублей** требуют **дополнительного обоснования** учитывая **низкий уровень кассового исполнения** расходов федерального бюджета, предусмотренных в 2019 году на аналогичные цели (14 551,8 млн. рублей), по состоянию на 1 сентября 2019 года – **1 883,6 млн. рублей, или 12,9 %**.

Предоставление субсидии **фонду «ПосетиКавказ»** в сумме **500,0 млн. рублей** на 2020 год в рамках подпрограммы «Поддержка инвестиционных проектов и создание благоприятных условий для инвестиционной деятельности на территории СКФО» **не может считаться обоснованным** при отсутствии нормативного правового акта, определяющего порядок подготовки и проведения Кавказского международного экономического форума, в 2019 году бюджетные ассигнования, предусмотренные Минкавказу России на аналогичные цели, перераспределялись на мероприятия других подпрограмм госпрограммы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».

10.1.2. В соответствии с приложением 28 к законопроекту бюджетные ассигнования на **осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ** предусмотрены в **общем объеме 298,8 млрд. рублей** (открытая часть), в том числе в 2020 году – 102,9 млрд. рублей (по 41 АО), в 2021 году – 75,2 млрд. рублей (по 22 АО) и в 2022 году – 120,6 млрд. рублей (по 18 АО).

Пояснительная записка к законопроекту **не содержит информации о целях докапитализации АО «Банк ДОМ.РФ»**, в подсистеме «Бюджетное планирование» государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» по состоянию на 2 октября 2019 года расчеты, **подтверждающие объемы в сумме 2 764,9 млн. рублей, в обоснованиях бюджетных ассигнований не представлены**, в связи с чем предусмотренный законопроектом **взнос в уставный капитал АО «ДОМ.РФ» в целях докапитализации АО «Банк ДОМ.РФ» на 2020 год в сумме 2 764,93 млн. рублей считаем необоснованным.**

Имеются риски неосвоения планируемых бюджетных ассигнований на предоставление взноса в уставный капитал ПАО «РусГидро» на реализацию проекта «Строительство двух одноцепных ВЛ 110 кВ Певек - Билибино» (этап строительства № 1) **в сумме 6 000,0 млн. рублей в 2020 году.** Средства федерального бюджета, перечисленные в 2019 году на реализацию объекта в сумме **7 000,0 млн. рублей, по состоянию на 1 октября 2019 года в полном объеме размещены на счете АО «Чукотэнерго» и не используются.**

Анализ исполнения бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО свидетельствует о недостаточном качестве их планирования при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Счетная палата неоднократно обращала внимание в своих заключениях на **отсутствие** в материалах к законопроекту о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **финансово-экономического обоснования** бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы АО, наличие которого позволило бы проанализировать обоснованность и целесообразность указанных бюджетных ассигнований еще на стадии планирования бюджетных расходов.

10.1.3. В соответствии с приложением 21 к законопроекту в 2020 – 2022 годах предусматривается осуществить **11 имущественных взносов Российской Федерации в 4 государственные корпорации** («ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех»), **2 публично-правовые компании** (Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства, Российский экологический оператор) **и Государственную компанию «Автодор» на общую сумму 277,3 млрд. рублей**, в том числе в 2020 году – 81,1 млрд. рублей, в 2021 году – 64,1 млрд. рублей и в 2022 году – 132,1 млрд.

рублей, предоставить **субсидии на выполнение возложенных полномочий ГК «Росатом»** на общую сумму **0,3 млрд. рублей**, или 0,1 млрд. рублей ежегодно в 2020 – 2022 годах, а также **на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги»** по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и по доверительному управлению автомобильными дорогами на общую сумму **479,2 млрд. рублей**, в том числе в 2020 году – 117,3 млрд. рублей, в 2021 году – 126,1 млрд. рублей и в 2022 году – 235,8 млрд. рублей.

Следует отметить, что в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 4 октября 2019 года по ряду имущественных взносов Российской Федерации и субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям **материалы, поясняющие расчет сумм бюджетных ассигнований на их осуществление, не прилагаются.**

Главными распорядителями средств федерального бюджета (Минтранс России, Минстроем России, Минвостокразвития России, Минприроды России) и Минфином России **не обеспечено исполнение требований пунктов 1284.1 и 1288.1 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н, в ходе формирования законопроекта.**

Планируемые объемы бюджетных ассигнований на предоставление субсидии ГК «Автодор» на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами завышены на 2020 год на 309,8 млн. рублей и на 2021 год – на 1 509,7 млн. рублей.

10.2. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям

Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление **субсидий бюджетным и автономным учреждениям в 2020 году в общей сумме 1 352 793,3 млн. рублей**, что составляет **6,9 %** общего объема бюджетных ассигнований, в том числе **на финансовое обеспечение государственного задания – 1 019 030,3 млн. рублей, или 75,3 %, на иные цели – 273 071,2 млн. рублей, или 20,2 %, на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 60 692,1 млн. рублей, или 4,5 %.**

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2020 году по сравнению с 2019 годом планируется по 11 из 12 разделов, в том числе **наибольшее увеличение по разделам «Социальная политика» – на 11,1 %, «Национальная экономика» – на 9 % и**

«Охрана окружающей среды» – на 6,8 %. Уменьшение объема субсидий планируется по разделу «Национальная оборона» – на 7,3 %.

Анализ исполнения требований нормативных правовых актов, необходимых для формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, показал, что **Минсельхоз России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России** по отдельным государственным услугам **не утвердили значения базовых нормативов затрат и (или) отраслевых коэффициентов к ним, Минобрнауки России, Минздрав России, Минстрой России не обеспечили размещение на официальном сайте в сети «Интернет» по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) утвержденных значений базовых нормативов затрат и отраслевых корректирующих коэффициентов к ним. В общих требованиях к определению нормативных затрат, утвержденных приказом Минпросвещения России от 20 ноября 2018 г. № 235, порядок расчета значений территориальных корректирующих коэффициентов не определен.**

В ходе контрольных мероприятий установлены **факты включения в объем финансового выполнения государственного задания на 2020 год затрат на содержание площадей прилегающих территорий, не находящихся в государственной собственности (Управление делами Президента Российской Федерации - 179,1 млн. рублей), неуменьшения планируемого объема субсидии на выполнение государственного задания на объем доходов от платной деятельности (Управление делами Президента Российской Федерации - 308,8 млн. рублей), расчета объема субсидии на выполнение государственного задания не на основании утвержденных нормативных затрат.**

10.3. Бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд

В соответствии с законопроектом **объем контрактруемых расходов** (открытая часть) в 2020 году составляет 2 519 058,0 млн. рублей, или 15,6 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть), что на 43 254,1 млн. рублей, или на 1,7 %, меньше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на 2019 год.

При формировании объемов бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд государственными органами не соблюдались требования законодательства о контрактной системе в сфере закупок, нормативных правовых актов в части планирования закупок, в том числе в сфере информационно-телекоммуникационных технологий.

Формирование бюджетных ассигнований на 2019 – 2021 годы на закупку товаров, работ и

услуг в сфере информационных технологий осуществлялось рядом главных распорядителей на основании не согласованных с Минкомсвязью России проектов планов информатизации главных распорядителей или при их отсутствии, что создает риски неэффективных (избыточных) расходов средств федерального бюджета.

Согласно данным ФГИС КИ (по состоянию на 1 октября 2019 года) **12 органами государственной власти предварительные проекты планов информатизации на заключение в Минкомсвязь России не направлялись.**

10.4. Бюджетные ассигнования на обеспечение функций федеральных государственных органов

Не в полной мере применяли нормативные затраты при формировании законопроекта **8 федеральных государственных органов** (МВД России, Минкомсвязь России, Минтранс России, Росавиация, Роспатент, Роспечать, Росстат, Минобороны России).

В ходе проверок Счетной палатой установлено, что при планировании бюджетных ассигнований на обеспечение функций принятые акты **17 главных распорядителей бюджетных средств (19,8 %)** (МИД России, Минздрав России, Минкомсвязь России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Минюст России, Минобороны России, Росавиация, Росводресурсы, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот, Росрыболовство, Роспечать, Россотрудничество, Росстат) **не в полной мере соответствуют** Правилам определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос" и подведомственных им организаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084.

При этом **ведомственные акты 9 главных распорядителей бюджетных средств** (Минэкономразвития России, Россотрудничество, Росморречфлот, Рослесхоз, Минкомсвязь России, Росавиация, Росстат, Росводресурсы, Минкультуры России) **также не соответствовали** установленным требованиям, что отмечалось в Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

По итогам анализа ведомственных актов об утверждении нормативных затрат установлено, что основными недостатками являются отсутствие порядка определения

нормативных затрат, отсутствие норматива цены и (или) количества товаров, работ, услуг, а также несоответствие утвержденных нормативов и их значений установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 требованиям, что **не позволяет использовать данные акты при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.**

Анализ нормативных затрат, установленных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084, показал **значительное отклонение стоимостных показателей одноименных товаров** для различных главных распорядителей бюджетных средств **(от 5 до 12 раз)**. Аналогичный вывод содержался в заключении на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», **диапазон отклонения** стоимостных показателей составил **от 3 до 12 раз.**

Требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), которые были утверждены **7 главными распорядителями бюджетных средств (7,5 %)** (МВД России, Минкомсвязь России, Минобороны России, Минтранс России, Росжелдор, Росморречфлот, ГК «Роскосмос») **не в полной мере соответствуют** Правилам определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927.

При этом **ведомственные акты 3 главных распорядителей бюджетных средств** (Минтранс России, Росморречфлот, Росжелдор) **также не соответствовали** установленным требованиям, что отмечалось в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Кроме того, в нарушение части 5 статьи 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» **Росприроднадзором не установлены** требования к отдельным видам товаров, работ, услуг для подведомственных бюджетных учреждений, **Роснедрами** — для автономных учреждений, **МВД России** — для федеральных государственных унитарных предприятий.

10.5. Анализ формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований, составления реестра расходных обязательств

10.5.1. Установлены факты **недостаточно качественного формирования** главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Минфином России не в полном объеме реализовано бюджетное полномочие в части обеспечения соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям.

10.5.2. Результаты анализа обоснований бюджетных ассигнований, сформированных главными распорядителями средств федерального бюджета, показали, что по состоянию на **24 сентября 2019 года** в соответствии с Порядком формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденным приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н (далее в настоящем подразделе – Порядок ОБАС) **работы по уточнению обоснований** бюджетных ассигнований с учетом решений Бюджетной комиссии и решений Правительства Российской Федерации главными распорядителями средств федерального бюджета в подсистеме бюджетного планирования бюджетных ассигнований (5 этап: Показатели проекта федерального бюджета) **не были завершены в срок, что не соответствует пункту 17 Порядка** формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

В соответствии с пунктом 17.1 Порядка ОБАС **главные распорядители** также должны будут **обеспечить уточнение обоснований** бюджетных ассигнований, сформированных при формировании законопроекта, в части отражения в них поправок Правительства Российской Федерации по предмету второго чтения законопроекта Государственной Думой, **и представление их** в Минфин России **не позднее 15 октября 2019 года**.

10.5.3. В ходе выборочной проверки по отдельным кодам бюджетной классификации выявлены случаи заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, **не предусмотренных для указанных кодов бюджетной классификации таблицей соответствия** форм обоснований бюджетных ассигнований кодам видов расходов и направлений расходов, содержащихся в целевых статьях, классификации расходов бюджетов на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

10.5.4. Минфином России не обеспечено рассмотрение обоснований бюджетных ассигнований на реализацию комплексного инвестиционного (инвестиционного) проекта, формируемых по формам ОКУД (0505249) и (0505505), и **направление** главному распорядителю средств федерального бюджета **информации об их принятии или отклонении**, предусмотренное пунктом 15 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований (в подсистеме бюджетного планирования указанные обоснования бюджетных ассигнований **находятся на рассмотрении у Минфина России и имеют статус «На согласовании»**).

10.5.5. В ходе проверки установлено, что главные распорядители средств федерального бюджета указали в реестре нормативные правовые акты, не устанавливающие правовые основания для принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов; нормативные правовые акты, не устанавливающие направление расходов по целевой статье классификации расходов бюджетов; нормативные правовые акты, действие которых не распространяется на 2020 – 2022 годы (признаны утратившими силу); в нормативных правовых актах первого уровня и (или) второго уровня по кодам классификации расходов бюджетов отражены не все акты, обуславливающие правовые основания для принятия расходных обязательств, не указаны сведения о нормативных правовых актах второго уровня, указаны неточные сведения о нормативных правовых актах (некорректно указаны ссылки на статьи, части (пунктов) подпунктов нормативных правовых актов первого и второго уровня, виды нормативных правовых актов первого уровня).

10.6. Анализ перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств

По итогам выборочного анализа форм ОБАС на исполнение публичных нормативных обязательств (формы по ОКУД 0505185 и ОКУД 0505186), заполненных в подсистеме «Бюджетное планирование», установлены **недостатки** осуществления отдельными главными распорядителями **расчета объемов публичных нормативных обязательств** (МВД России, Минобороны России и Росгвардия).

Указанные недостатки в основном связаны с тем, что расчет объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств осуществляется исходя из единых категорий получателей выплат и среднего объема указанных выплат (например, предусмотренные по Росгвардии бюджетные ассигнования на выплату пособий и компенсаций членам семей погибших (умерших) военнослужащих (граждан, проходивших военные сборы, инвалидов вследствие военной травмы), а также лицам, которым установлена инвалидность вследствие военной травмы после увольнения с военной службы, и лицам, уволенным с военной службы в связи с признанием их негодными к военной службе вследствие военной травмы).

Отсутствие в формах ОБАС возможности учитывать особенности расчета бюджетных ассигнований на исполнение отдельных публичных нормативных обязательств **приводит к снижению прозрачности расчетов**, в том числе объемов бюджетных ассигнований на публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации.

Так, формой ОБАС при расчете объемов бюджетных ассигнований на выплату пособий и компенсаций членам семей, а также родителям погибших (умерших) сотрудников органов внутренних дел, включающих в том числе ежемесячную денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений, не предусмотрена возможность учитывать установленные нормативными правовыми актами норматив общей площади жилого помещения и предельную стоимость найма (поднайма) 1 кв. метра общей площади жилого помещения.

Учитывая изложенное, в целях повышения качества и прозрачности расчетов объемов бюджетных ассигнований на исполнение ПНО Счетная палата считает целесообразным провести работу по совершенствованию форм ОБАС с учетом особенностей расчетов объемов бюджетных ассигнований на отдельные выплаты.

11. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации

В 2020 - 2022 годах прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также профицит указанных бюджетов: в 2020 году - в объеме 23,2 млрд. рублей (0,02 % ВВП), в 2021 году – 5,9 млрд. рублей (0,01 % ВВП), в 2022 году – 27,7 млрд. рублей (0,02 % ВВП).

11.1. Анализ результатов исполнения консолидированных бюджетов регионов свидетельствует об их недостаточной сбалансированности и значительном уровне дифференциации между субъектами Российской Федерации. В 2016 году с дефицитом исполнены бюджеты 56 регионов, в 2017 году – 47 регионов, в 2018 году – 15 регионов (из них бюджеты 14 регионов были исполнены с дефицитом и в 2017 году). По состоянию на 1 сентября 2019 года с дефицитом исполнены бюджеты 14 субъектов Российской Федерации, по-прежнему с дефицитом исполнены бюджеты 5 регионов.

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 - 2019 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации **прослеживается тенденция сдерживания регионами расходных обязательств.** Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно **отличаются от первоначально утвержденных показателей.** Так, в 2016 - 2019 годах отклонение по расходам составило **1,1 - 1,3 трлн. рублей.**

При этом ежегодно увеличиваемые показатели по расходам не исполняются. Так, на протяжении последних 4 лет **фактические (ожидаемые) расходы** консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 500 - 800 млрд. рублей (на 4 - 6 %) и отклоняются от прогноза**

основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год **на 150 - 850 млрд. рублей**, что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

11.2. Прогноз Минфина России налоговых и неналоговых доходов на 2020 год составил 11 569,2 млрд. рублей, что на 9,4 % больше прогноза главных администраторов доходов, на 2021 год – 12 269,9 млрд. рублей (на 10 %), на 2022 год – 13 133,4 млрд. рублей (на 11 %).

Основное отклонение в части прогноза поступления неналоговых доходов обусловлено корректировкой Минфином России поступления доходов, которые администрируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, **на основании динамики их поступлений в предыдущие годы** (в основном по доходам от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходам от продажи материальных и нематериальных активов, доходов от штрафов, санкций, возмещения ущерба).

По **налоговым доходам** основное отклонение прогнозов Минфина России и главных администраторов доходов отмечается по доходным источникам, администрируемым ФНС России: по налогу на прибыль организаций, налогам на имущество, акцизам по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации.

По оценке Счетной палаты, в 2020 - 2022 годах **дополнительные поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации могут составить 613,7 млн. рублей ежегодно**.

11.3. Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2019 года снизился по сравнению с началом года на 211,2 млрд. рублей, или на 9,6 %, и составил 1 995,1 млрд. рублей. При этом рост долга произошел в 14 субъектах Российской Федерации.

Сохраняются **риски в обеспечении устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации**, а также местных бюджетов, связанные с **существенным объемом долговых обязательств**, особенно по отдельным субъектам Российской Федерации и муниципалитетам.

Объем задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вырос по сравнению с началом года на 48,1 млрд. рублей, или на 5,1 %, и составил 988,0 млрд. рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 6,9 процентного пункта (с 42,6 % до 49,5 %). При этом **задолженность по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и**

международных финансовых организаций, снизилась на 231,4 млрд. рублей, или на 36,4 %, и составила 404,7 млрд. рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 8,5 процентного пункта (с 28,8 % до 20,3 %).

11.4. Законопроектом предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации **не предусмотрено**. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2020 году в объеме 73,5 млрд. рублей, в 2021 году – 150,3 млрд. рублей, в 2022 году – 154,3 млрд. рублей.

11.5. В 2020 году предусматривается направить бюджетам субъектов Российской Федерации **межбюджетные трансферты** на общую сумму **2 552,4 млрд. рублей**, что на **151,1 млрд. рублей**, или на **6,3 %**, **больше** показателя на 2019 год, предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ (с учетом изменений), и на **25,5 млрд. рублей**, или на **1 %**, **больше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года, в 2021 году объем межбюджетных трансфертов составит 2 566,4 млрд. рублей, в 2022 году – 2 482,9 млрд. рублей.

В рамках **национальных проектов** на 2020 год законопроектом предусмотрены **средства межбюджетных трансфертов** в объеме 747,8 млрд. рублей, или 29,3 % объема межбюджетных трансфертов, на 2021 год – 757,6 млрд. рублей, или 29,5 %, и на 2022 год – 686,3 млрд. рублей, или 27,6 %.

11.6. Распределенный объем межбюджетных трансфертов в 2020 году согласно приложению 34 к законопроекту составляет **1 258,5 млрд. рублей**, или 49,3 % общего объема (с учетом нераспределенного резерва в объеме 36,2 млрд. рублей). **Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов** (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) **в 2020 году составляет 1 342,0 млрд. рублей**, или **52,6 %** общего объема межбюджетных трансфертов.

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) **в 2021 году составляет 1 251,3 млрд. рублей**, или **48,8 %** общего объема межбюджетных трансфертов, **в 2022 году – 1 156,5 млрд. рублей**, или **46,6 %**.

Приведенные данные свидетельствуют, что федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период **не обеспечено преимущественное распределение** межбюджетных трансфертов. В 2019 году было распределено 70 % межбюджетных трансфертов к первому чтению законопроекта в Государственной Думе. **Низкий процент распределения межбюджетных трансфертов в 2020 году обусловлен** отсутствием распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской

Федерации, что **не соответствует части 3 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

Не в полной мере обеспечена задача, поставленная в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, в части расширения «горизонтов планирования» путем распределения межбюджетных трансфертов на трехлетний период и (или) на весь срок реализации национальных проектов.

11.7. Законопроектом общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2020 году предусмотрен в сумме 717,9 млрд. рублей, что выше уровня 2019 года на 42,6 млрд. рублей, или на 6,3 %. На 2021 год предусмотрено предоставление указанной дотации в сумме 730,8 млрд. рублей, на 2022 год – 743,5 млрд. рублей.

11.8. Законопроектом предусмотрены дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы в сумме 50,0 млрд. рублей ежегодно, что в 2,5 раза превышает показатели на 2020 - 2021 годы, предусмотренные Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями).

Проекты актов о предоставлении и распределении указанной дотации проходят процедуру межведомственного согласования с Минфином России. Оценка эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за 2018 год будет осуществлена после принятия проектов актов Правительства Российской Федерации.

11.5.9. Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на 2020 год в сумме 765,5 млрд. рублей, что на 140,1 млрд. рублей, или на 22,4 %, больше показателя на 2019 год, предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями), и на 125,2 млн. рублей, или на 19,6 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. В 2021 году объем субсидий составит 717,4 млрд. рублей, в 2022 году – 724,4 млрд. рублей. Законопроектом на 2020 год предусмотрено предоставление 117 субсидий, что на 22 субсидии больше, чем предусмотрено на 2019 год в Федеральном законе № 459-ФЗ, на 2021 год – 115, на 2022 год – 109 субсидий.

11.10. Законопроектом предусматриваются субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на 2020 год в сумме 514,7 млрд. рублей, что на 130,5 млрд. рублей, или на 34 %, больше суммы субвенций на 2019 год, предусмотренной в Федеральном законе № 459-ФЗ (с изменениями), и на 90 млрд. рублей, или на 21,2 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. На 2021 год объем субвенций предусмотрен в размере 517,1 млрд. рублей, на 2022 год – 532,1 млрд. рублей.

11.11. Законопроектом предусматриваются **иные межбюджетные трансферты** бюджетам субъектов Российской Федерации на 2020 год **в сумме 340,1 млрд. рублей**, что на **102,4 млрд. рублей**, или **на 23,1%, меньше** суммы трансфертов, предусмотренной на 2019 год в Федеральном законе № 459-ФЗ (с изменениями), и на **164,4 млрд. рублей**, или **на 32,6 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. В **2021 году** иные межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме **392,5 млрд. рублей**, в **2022 году – 274,1 млрд. рублей**.

12. Федеральная адресная инвестиционная программа

12.1. Расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) в **2020 году** предусмотрены в объеме **849 170,8 млн. рублей**, что на 69,6 млрд. рублей, или на 8,9 %, больше, чем объем утвержденных бюджетных ассигнований, на 2021 год (850 974,6 млн. рублей), на 2022 год - 850 924,9 млн. рублей.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с **4,4 % в 2020 году** до 3,9 % в 2022 году.

На 2020 год планируются бюджетные ассигнования на **1 100 объектов**, из которых к вводу в эксплуатацию предусматривается 320 объектов, или 29,1 % общего количества.

12.2. В ФАИП, как и ранее, включаются объекты, не готовые в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе данных по проекту ФАИП представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2020 – 2022 годы **382 объектов** капитального строительства при отсутствии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строительство, что **больше, чем было представлено в составе данных к проекту ФАИП на 2019 - 2021 годы** (313 объектов).

Бюджетные ассигнования на указанные 382 объекта, не обеспеченных необходимой документацией, планируются на 2020 год в объеме 120,5 млрд. рублей, или **14,2 %** годового объема бюджетных ассигнований (849,2 млрд. рублей), на 2021 год – 189,5 млрд. рублей, или **22,3 %** (851,0 млрд. рублей), на 2022 год – 226,1 млрд. рублей, или **26,6 %** (850,9 млрд. рублей).

Из них **по 75 объектам, вновь включаемым в ФАИП**, с общим объемом бюджетных ассигнований **47,6 млрд. рублей**, и **по 307 объектам, ранее включенным в ФАИП**, с объемом **488,5 млрд. рублей** на 2020 – 2022 годы отсутствует (полностью или частично) проектная документация с положительными заключениями государственной

экспертизы и/или решения о предоставлении земельных участков под строительство.

Отсутствует **пообъектная детализация** ряда мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов).

Ряд объектов, планируемых к реализации в ФАИП на 2020 - 2022 годы, **не обеспечен необходимыми нормативными правовыми актами**, что содержит **риски несоблюдения Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы**, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716, при утверждении ФАИП на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Счетная палата неоднократно отмечала, что **включение в ФАИП объектов, не готовых в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства**, приводит к увеличению или срыву сроков или невозможности осуществления строительства, резервированию и последующему перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

Так, в утвержденной ФАИП на 2019 год **объем бюджетных ассигнований на объекты, не готовые к началу строительства** в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, составил **275,0 млрд. рублей, или 35,3 %** общего объема бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.

По состоянию на 1 октября 2019 года объем бюджетных ассигнований на такие объекты составил 50,4 млрд. рублей, или **5,6 %** объема ФАИП.

Таким образом, **наблюдается рост количества объектов, по которым представлены обоснования необходимости включения объектов капитального строительства в проект ФАИП при отсутствии необходимой документации**, что создает дополнительные **риски увеличения количества не введенных в установленный срок объектов.**

В 2018 году не введен в эксплуатацию 181 объект, или 45,5 % подлежавших вводу объектов ФАИП.

12.3. Выявлены иные нарушения и недостатки, в том числе: **не проведен обязательный публичный технологический и ценовой аудит** в отношении ряда объектов с общим объемом бюджетных ассигнований **148,6 млрд. рублей** по 5 главным распорядителям средств федерального бюджета, установлен факт завышения стоимости проектно-изыскательских работ на сумму 4,2 млн. рублей по объекту Росводресурсов.

Планирование проведения одновременно в течение одного финансового года проектно-изыскательских работ и строительных работ по объектам создает риски невыполнения мероприятий.

При планировании по ряду инвестиционных проектов **не в полной мере учтен уровень их исполнения в ФАИП** в 2019 году и в предшествующие годы. Главными распорядителями средств федерального бюджета при планировании расходов на ФАИП не в полной мере обеспечены мероприятия по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства.

12.4. Таким образом, при формировании проекта ФАИП Минэкономразвития России **не в полном объеме соблюдены требования Правил формирования и реализации ФАИП**, не обеспечен в полной мере необходимый уровень координации и взаимодействия с главными распорядителями средств федерального бюджета, **не приняты необходимые меры по обеспечению вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов**, находящихся в государственной собственности.

13. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации

13.1. Законопроектом предусматривается **последовательное сокращение профицита**. Проект федерального бюджета на 2020 год сформирован **с профицитом** в размере 876,1 млрд. рублей, или 0,8 % ВВП, на 2021 год – 612,5 млрд. рублей, или 0,5 % ВВП, на 2022 год – 295,0 млрд. рублей, или 0,2 % ВВП.

Первичный структурный баланс составит 0,5 % ВВП ежегодно.

Анализ динамики объема **ненефтегазового дефицита** федерального бюджета в ВВП показывает, что **ненефтегазовый дефицит** снижается с **6,6 % ВВП** в 2019 году (согласно оценке исполнения) до **5,8 % ВВП в 2022 году**.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2020 – 2022 годах будут выступать государственные **внутренние заимствования** Российской Федерации. Использование средств Фонда национального благосостояния на финансирование дефицита федерального бюджета **не планируется**.

13.2. В ходе проверок выявлено, что утвержденные главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 и **статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **нуждаются в доработке**.

Счетная палата полагает **целесообразным** 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.**

13.3. В соответствии с Правилами составления проекта федерального бюджета главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета представляют в системе «Электронный бюджет» уточненный прогноз по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Вместе с тем указанные формы обоснований поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **не утверждены, методические рекомендации по их заполнению не доводились.**

Счетная палата полагает необходимым рассмотреть вопрос об утверждении форм поступлений по источникам финансирования дефицита для заполнения в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», а также о порядке, формах и сроках их представления не только при формировании проекта федерального бюджета, но и при внесении изменений в федеральный бюджет.

13.4. Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год предусмотрены в размере (-) 550,1 млрд. рублей (0,5 % ВВП), на 2021 год – (-) 575,5 млрд. рублей (0,5 % ВВП), на 2022 год – (-) 69,2 млрд. рублей (0,1 % ВВП).

Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2020 – 2022 годах показал следующее.

13.4.1. В 2020 – 2022 годах предусмотрено увеличение объемов внутренних заимствований по сравнению с предыдущим годом на 44,7 млрд. рублей, или на 2,0 % (до 2 324,8 млрд. рублей), на 211,1 млрд. рублей, или на 9,1 %, на 357,4 млрд. рублей, или на 14,1 %, соответственно.

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2020 году составит 1 740,2 млрд. рублей, что на 173,6 млрд. рублей, или **на 11 %, больше показателя 2019 года** (1 566,6 млрд. рублей), в 2021 году – 1 549,0 млрд. рублей и в 2022 году – 1 825,9 млрд. рублей.

Таким образом, **роль государственных рыночных заимствований на российском внутреннем рынке будет возрастать.**

13.4.2. Доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов остается на достаточно высоком уровне и по состоянию на 1 сентября 2019 года составила 29,7 %.

13.4.3. В связи с увеличением объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской

Федерации, которые **в 2020 году** составят 748,5 млрд. рублей, что на 88,2 млрд. рублей, или на 13,4 %, больше показателя 2019 года, в 2021 году – 891,9 млрд. рублей (рост на 143,4 млрд. рублей, или на 19,2 %), в 2022 году – 1 004,9 млрд. рублей (рост на 113,0 млрд. рублей, или на 12,7 %).

Доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в общих процентных расходах федерального бюджета возрастает с 83,4 % в 2020 году до 86,9 % в 2022 году.

13.4.4. Обоснованность предусмотренного законопроектом прогноза поступлений по показателю «Средства от **продажи акций** и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности» **не подтверждается.**

Общий объем указанных поступлений в 2020 – 2022 годах составит 18,5 млрд. рублей, из них в 2020 году запланировано 11,3 млрд. рублей, в **2021 и 2022 годах – 3,6 млрд. рублей ежегодно.** Объем поступлений от приватизации на 2021 и 2022 годы **значительно ниже исполнения указанного показателя за последние 10 лет.**

Проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы» **не принят.**

Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года, **не содержат сроков утверждения программы приватизации федерального имущества.**

Проект прогнозного плана (программы) приватизации **предусматривает приватизацию всего 206 акционерных обществ и долей участия в обществах с ограниченной ответственностью,** при этом по 11 акционерным обществам (прогноз - **135,8 млн. рублей**), средства в счет оплаты пакетов акций **уже поступили в 2019 году** (в объеме **677,4 млн. рублей**) что свидетельствует о низкой эффективности методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

Формирование прогнозных показателей **по более чем трети обществ,** включенных в проект прогнозного плана приватизации, осуществлен при отсутствии данных отчетности, исходя из расчета номинальной стоимости пакетов акций, что **искажает прогнозные показатели.**

13.5. Законопроектом источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год предусмотрены в объеме (-) **326,0 млрд. рублей,** на 2021 год – (-) **37,0 млрд. рублей,** на 2022 год – (-) **225,7,0 млрд. рублей.**

13.5.1. Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в 2020 - 2022 годах предусматривается на уровне показателя на 2019 год (3,0 млрд. долларов США), установленного Федеральным законом № 459-ФЗ. Таким

образом, по сравнению с **фактическим объемом размещения указанных ценных бумаг в 2019 году** (6,3 млрд. долларов США⁶) несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования в 2020 году **сократятся в 2,1 раза**.

13.5.2. Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составят: в 2020 году – 2,26 млрд. долларов США (148,5 млрд. рублей), в 2021 году – 2,20 млрд. долларов США (145,2 млрд. рублей), в 2022 году – 2,27 млрд. долларов США (150,8 млрд. рублей).

Доля расходов по еврооблигаций в общем объеме расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составляет: в 2020 году – 98,8 %, в 2021 году – 98,9 %, в 2022 году – 98,8 %.

13.6. В 2020 - 2022 годах предусматривается увеличение **государственного долга Российской Федерации с 15 566,8 млрд. рублей** (14,3 % ВВП) на начало 2020 года (в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) **до 21 204,0 млрд. рублей** (16,5 % ВВП) на начало 2023 года, или на 5 637,2 млрд. рублей (на 36,2 %), в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 11 329,5 млрд. рублей (10,4 % ВВП) на начало 2020 года до 16 619,3 млрд. рублей (12,9 % ВВП) на начало 2023 года, или на 5 289,8 млрд. рублей (на 46,7 %).

Так, **доля государственного внутреннего долга** в совокупном объеме государственного долга в 2020 - 2022 годах будет увеличиваться и составит **75,5 %, 76,6 % и 78,4 %**.

В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» планом реализации предусмотрено **контрольное событие 4.1** «Разработаны основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2020 - 2022 годы» со **сроком наступления контрольного события 31 декабря 2019 года**.

По мнению Счетной палаты, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о **закреплении в Бюджетном кодексе Российской Федерации** положений о разработке и представлении одновременно с проектом федерального закона на очередной финансовый год и на плановый период **основных направлений долговой политики**.

13.7. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, на конец 2020, 2021 и 2022 годов согласно расчетам составит 8,5 %, 10,1 % и 11,5 % объема ВВП соответственно и **превысит уровень 7 % прогнозируемого на 2020 год объема ВВП**, указанного в законопроекте, что делает **возможным размещение средств ФНБ в иные финансовые**

⁶ Размещение в 2019 году государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в объеме, превысившем первоначальный плановый показатель, осуществлено в целях замещения внутренних заимствований внешними заимствованиями в рамках верхнего предела государственного долга Российской Федерации.

активы помимо финансирования начатых до 1 января 2018 года самоокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, и начатых до 1 января 2018 года проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также приобретения паев инвестиционных фондов, доверительное управление которых осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском Фонде Прямых Инвестиций».

Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7 % прогнозируемого объема ВВП, по расчетам, составит на конец 2020 года 1 670,3 млрд. рублей, или 1,5 % объема ВВП на 2020 год.

Согласно материалам и документам к законопроекту **объем средств Фонда национального благосостояния, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы, существенным образом не меняется** и составит к концу 2019 года 1,5 % ВВП, к концу 2020 года - 1,3 % ВВП, к концу 2021 года - 1,2 % ВВП, к концу 2022 года - 1,2 % ВВП. В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на 2021 и 2022 годов отсутствуют принципы управления средствами ФНБ после достижения объема средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, 7 % прогнозируемого объема валового внутреннего продукта. Вместе с тем данные вопросы затрагивают ключевые моменты обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы, включая механизм бюджетного правила, сохранения макроэкономической стабильности и обеспечения в конечном итоге условий для устойчивого экономического роста.

По мнению Счетной палаты, следует рассмотреть с участием Центрального банка Российской Федерации вопрос об управлении средствами ФНБ после достижения объема средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, 7 % прогнозируемого объема валового внутреннего продукта, и внести до 1 июля 2020 года соответствующие изменения в Порядок управления средствами Фонда национального благосостояния, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18.

14. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

Анализ основных показателей бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации **свидетельствует о росте в прогнозируемом периоде доходов и расходов в абсолютном выражении.** В процентах к ВВП доходы и расходы государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в прогнозируемом периоде

сокращаются по сравнению с 2019 годом при их росте в 2020 году по сравнению с 2019 годом.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации **ежегодно сокращается:** с 30,3 % в 2019 году до 26,8 % в 2022 году.

Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) в 2022 году достигается за счет **межбюджетных трансфертов** из федерального бюджета.

Доля указанных межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР сокращается к 2022 году, но по-прежнему составляет значительную величину (11,7 % в 2020 году, 10,3 % в 2021 году, 9,1 % в 2022 году), то есть **сохраняется зависимость бюджета ПФР от предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.**

Сбалансированность бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством предусматривается обеспечить в 2020 году за счет остатка денежных средств на начало года по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в 2021 году - за счет остатка денежных средств на начало года по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и **за счет остатков средств другого вида обязательного социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, что не соответствует целевому назначению** указанных страховых взносов, предусмотренному Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования».

Источниками финансирования **дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации** на 2020 – 2022 годы будут являться **переходящие остатки средств бюджета фонда.**

1. Общие положения

1.1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Заключение) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» и иными актами законодательства Российской Федерации.

При подготовке Заключения Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) учитывала необходимость реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года в части бюджетной политики, стратегических целей развития страны, сформулированных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и других стратегических документов.

При подготовке Заключения использованы результаты 46 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в 101 главном распорядителе средств федерального бюджета, ином участнике бюджетного процесса, организациях.

Проанализирована работа Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, иных субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей средств федерального бюджета по составлению прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов и показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – законопроект), проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок формирования и расчетов основных показателей федерального бюджета.

Заключение утверждено Коллегией Счетной палаты (протокол от 11 октября 2019 г. № 54К (1350)).

1.2. Законопроект внесен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в срок, установленный статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Содержание документов, представленных одновременно с законопроектом, в основном

соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем в составе законопроекта **отсутствует** проект распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации, что **не соответствует части 3 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации**.

2. Анализ параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2020 году и в плановом периоде 2021 и 2022 годов, используемого для составления проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

2.1. Формирование прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Прогноз) осуществлялось в условиях замедления роста экономики по сравнению с предыдущим годом.

Курс национальной валюты в январе – июле преимущественно укреплялся (с 67,3 рубля за доллар США в январе до 63,2 рубля за доллар США в июле), однако в августе начал ослабевать в результате усиления санкционного давления. При этом отмечалось снижение зависимости курса рубля от цен на нефть, изменение стоимости которой вызывало лишь незначительное колебание курса национальной валюты (в июне 2019 года курс рубля укрепился на 0,6 рубля на фоне снижения цен на нефть на 8,9 доллара США). При этом цены на нефть находились на относительно высоком уровне, хотя фундаментальные факторы не предполагают их дальнейшего существенного роста (на рынок оказывает давление увеличение добычи в США, прогнозы о снижении мирового спроса на нефть и ожидаемый рост добычи в ряде стран, испытывающих в настоящий момент перебои с поставками).

Реальная заработная плата и реальный размер назначенных пенсий росли умеренными темпами, при этом реальные располагаемые денежные доходы снижались (за первое полугодие 2019 года – на 1,3 %) на фоне опережающего роста обязательных платежей.

Промышленное производство, несмотря на неустойчивую динамику, росло относительно высокими темпами. Одновременно отмечалось замедление динамики показателей потребительского спроса.

Инфляция находилась выше целевого уровня (таргета), установленного Банком России на уровне 4 %, но после пикового значения в марте (5,3 % в годовом выражении) начала замедляться.

2.2. С учетом внесенных изменений⁷ в постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации [прогноза](#) социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Порядок разработки прогноза) прогноз разработан в двух вариантах – базовом и консервативном.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2019 г. № 615 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В соответствии с решением Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам (протокол от 5 сентября 2019 г. № 2) Минэкономразвития России дополнительно разработало целевой сценарий Прогноза.

Внешние условия, заложенные в целевой вариант Прогноза, аналогичны базовому варианту. В отличие от базового, в целевой вариант заложена предпосылка о более быстрой и эффективной реализации структурных мер государственной политики, а также более быстрое и масштабное внедрение информационных технологий, искусственного интеллекта и роботизации.

При этом в Прогнозе «пробуксовка структурных реформ» определена одним из ключевых рисков для базового варианта. Следовательно, указанный риск в отношении целевого варианта значительно возрастает.

Несмотря на наличие целевого варианта, базовый и консервативный сценарии развития имеют все признаки целевого варианта.

Так, в базовом варианте Прогноза показатели 2019 года в целом отражают основные тенденции развития, однако начиная с 2020 года их динамика направлена на достижение основных задач стратегического планирования.

Это подтверждают резкий и необоснованный скачок темпа роста ВВП в 2021 году до 3,1 % и дальнейшая устойчивость динамики показателя на уровне выше 3 %. При этом международные организации не предполагают существенного ускорения роста российской экономики в 2020 - 2021 годах.

(в %)

Прогнозы роста ВВП в России							
Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Прогноз Минэкономразвития России	2,3	1,3	1,7	3,1	3,2	3,3	3,3
Всемирный банк (октябрь 2019 г.)	2,3	1,0	1,7	1,8			
ОЭСР (сентябрь 2019 г.)	2,3	0,9	1,6				
Еврокомиссия (май 2019 г.)	2,3	1,5	1,8				
МВФ (июль 2019 г.)	2,3	1,2	1,9				
Консенсус-прогноз Reuters (25.07.2019 г.)	2,3	1,0	1,7	1,7			

Целевой характер базового варианта отражается также в таких показателях, как инфляция, зафиксированная на уровне 4 % с 2021 года, а также уровень бедности, который к 2024 году поступательно снижается ровно в два раза по сравнению с уровнем 2017 года – до 6,6 %. Динамика инвестиций в основной капитал ориентирована на достижение к 2024 году значения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» – 25 % ВВП, а реальные располагаемые денежные доходы населения начиная с 2021 года устойчиво растут темпами выше 2 %, что

соответствует одной из целей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204). **Такие оптимистичные параметры базового варианта требуют обоснования.**

Показатели консервативного варианта Прогноза также ближе к целевым, чем к консервативным. Явно консервативным показателем является только динамика цены на нефть марки «Юралс», которая существенно снижается в 2020 году (на 31,7 %), и в дальнейшем она строго соответствует бюджетному правилу: начиная с 2021 года цена на нефть будет расти ежегодно на 2 %.

(долларов США за баррель)

Наименование показателя	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Цена на нефть марки «Юралс» (консервативный вариант)	53,0	70,0	62,2	42,5	43,3	44,2	45,0	45,9
Цена на нефть марки «Юралс», рассчитанная по бюджетному правилу	40	40,8	41,6	42,4	43,3	44,2	45,0	45,9

ВВП в консервативном варианте Прогноза с 2021 года устойчиво растет, инфляция, как и в базовом варианте, держится на уровне 4 % начиная с 2021 года. Доля инвестиций в основной капитал в ВВП отличается от базового варианта незначительно, но к 2024 году также приближается к целевому значению (24,1 %). Реальные располагаемые денежные доходы, как и в базовом варианте, устойчиво растут, только более низкими темпами.

Целевой вариант Прогноза по своим характеристикам принципиально не отличается от базового и предполагает более высокие темпы роста по большинству макроэкономических показателей при сохранении той же динамики и тех же неувязок, характерных для базового варианта. При этом в целевом сценарии предполагается сохранение цены на нефть на уровне базового варианта, а ускорение роста должно произойти за счет быстрой и эффективной реализации структурных мер государственной политики, что позволит ускорить динамику инвестиций и увеличить производительность труда.

Таким образом, все три варианта Прогноза по своей сути являются целевыми, а отличаются только скоростью роста показателей для достижения целей.

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Цена на нефть марки «Юралс» (мировые), долларов США за баррель							
Базовый	70	62,2	57,0	56	55	54	53
Целевой	70	62,2	57,0	56	55	54	53
Консервативный	70	62,2	42,5	43,3	44,2	45,0	45,9
Курс доллара среднегодовой, рублей за доллар США							
Базовый	62,5	65,4	65,7	66,1	66,5	66,9	67,4
Целевой	62,5	65,4	65,1	65,4	65,9	66,2	66,7
Консервативный	62,5	65,4	68,7	69,3	69,8	70,1	70,5
Индекс потребительских цен на конец года, в % к декабрю							
Базовый	4,3	3,8	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Целевой	4,3	3,8	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Консервативный	4,3	3,8	3,2	4,0	4,0	4,0	4,0

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Валовой внутренний продукт, %							
Базовый	2,3	1,3	1,7	3,1	3,2	3,3	3,3
Целевой	2,3	1,3	2,0	3,1	3,2	3,3	3,3
Консервативный	2,3	1,3	1,1	1,9	2,3	2,5	2,5
Инвестиции в основной капитал, %							
Базовый	4,3	2,0	5,0	6,5	5,8	5,6	5,3
Целевой	4,3	2,0	5,8	6,5	5,8	5,6	5,3
Консервативный	4,3	2,0	3,6	3,4	3,1	3,4	3,8
Доля инвестиции в основной капитал, % ВВП							
Базовый	20,7	21,6	22,6	23,4	24,0	24,5	25,0
Целевой	20,7	21,6	22,5	23,3	23,9	24,6	25,0
Консервативный	20,7	21,6	23,3	23,6	23,7	23,9	24,1
Промышленность, %							
Базовый	2,9	2,3	2,4	2,6	2,9	3,0	3,1
Целевой	2,9	2,3	2,8	2,8	3,0	3,2	3,3
Консервативный	2,9	2,3	1,7	1,8	2,0	2,2	2,2
Реальные располагаемые доходы населения, %							
Базовый	0,1	0,1	1,5	2,2	2,3	2,3	2,4
Целевой	0,1	0,1	1,5	2,2	2,3	2,3	2,4
Консервативный	0,1	0,1	1,1	1,4	1,7	1,7	1,9
Реальная заработная плата, %							
Базовый	8,5	1,5	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6
Целевой	8,5	1,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6
Консервативный	8,5	1,5	1,8	1,4	1,9	2,0	2,1
Оборот розничной торговли, %							
Базовый	2,8	1,3	0,6	2,2	2,5	2,6	2,7
Целевой	2,8	1,3	1,1	2,2	2,5	2,6	2,7
Консервативный	2,8	1,3	0,5	1,4	1,9	2,1	2,3

В базовый и целевой варианты прогноза заложен высокий сценарий демографического прогноза, предусматривающий увеличение среднегодовой численности населения с **146,8 млн.** человек в 2018 году до 147,7 млн. человек в 2022 году и до 148,7 млн. человек в 2024 году. При этом в период 2019 - 2023 годов в условиях естественной убыли прирост населения будет обеспечиваться за счет миграционного прироста, а в 2024 году – как за счет миграционного, так и за счет естественного прироста населения. Необходимо отметить, что в соответствии с Указом № 204 к 2024 году должен быть обеспечен устойчивый естественный рост численности населения. Прогнозируемый естественный рост населения в 2024 году на 1 тыс. человек нельзя в полной мере считать достижением цели, поставленной в Указе № 204.

В консервативном варианте прогноза в соответствии со средним сценарием демографического прогноза среднегодовая численность населения снизится до 146,4 млн. человек в 2022 году и до 145,8 млн. человек в 2024 году.

Наименование показателя		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Численность постоянного населения (среднегодовая), млн. человек	высокий	146,8	147	147,3	147,7	148,2	148,7
	средний	146,8	146,7	146,5	146,4	146,1	145,8
Численность населения трудоспособного возраста	высокий	82,0	82,5	83,1	83,7	84,4	85,3
	средний	82,0	82,3	82,7	83,0	83,4	84,0
Численность населения старше трудоспособного возраста	высокий	37,3	37,0	36,6	36,3	36,0	35,6
	средний	37,3	36,9	36,5	36,1	35,6	35,1
Численность населения моложе	высокий	27,5	27,5	27,6	27,8	27,8	27,7

Наименование показателя		2019	2020	2021	2022	2023	2024
трудоспособного возраста	средний	27,4	27,4	27,4	27,3	27,1	26,7
Суммарный коэффициент рождаемости (число рождений на одну женщину репродуктивного возраста)	высокий	1,535	1,635	1,665	1,695	1,704	1,711
	средний	1,512	1,501	1,526	1,505	1,456	1,442
Общий коэффициент рождаемости (на 1000 человек населения)	высокий	10,4	10,8	10,8	10,7	10,5	10,3
	средний	10,2	9,9	9,8	9,5	8,9	8,6
Общий коэффициент смертности (на 1000 человек населения)	высокий	11,9	11,7	11,4	11,1	10,7	10,3
	средний	12,1	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Миграционный прирост, тыс. человек	высокий	295,3	440,7	460,1	476,7	490,4	500,4
	средний	237,4	217,5	201,6	189,1	178,8	170,7

2.3. Базовый вариант Прогноза является **основой для разработки проекта федерального бюджета** на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. В этой связи Счетная палата при анализе вариантов Прогноза основное внимание уделяет рассмотрению именно базового варианта.

2.4. В соответствии с пунктом 10 Порядка разработки прогноза **прогноз должен основываться на сценарных условиях** и основных параметрах среднесрочного прогноза, одобренных Правительством Российской Федерации.

В Прогнозе скорректированы количественные значения ряда основных макроэкономических показателей по сравнению с их значениями, приведенными в Сценарных условиях прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период 2019 - 2024 годов, одобренных Правительством Российской Федерации 18 апреля 2019 года (далее – Сценарные условия). В большей степени **изменения затронули период 2019 - 2020 годов.**

Сравнение показателей Прогноза и Сценарных условий представлено в следующей таблице.

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Цены на нефть «Юралс», долларов США за баррель							
Сценарные условия	70,0	63,4	59,7	57,9	56,3	55,0	53,5
Прогноз	70,0	62,2	57,0	56,0	55,0	54,0	53,0
Разница, п.п.	0,0	1,3	2,7	1,9	1,3	1,0	0,5
Курс доллара среднегодовой, рублей за доллар США							
Сценарные условия	62,5	65,1	64,9	65,4	66,2	67,0	68,6
Прогноз	62,5	65,4	65,7	66,1	66,5	66,9	67,4
Разница, п.п.	0,0	-0,2	-0,8	-0,7	-0,3	0,1	1,2
ИПЦ, в % к декабрю предыдущего года							
Сценарные условия	4,3	4,3	3,8	4,0	4,0	4,0	4,0
Прогноз	4,3	3,8	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Разница, п.п.	0,0	0,5	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
ВВП, в % к предыдущему году в сопоставимых ценах							
Сценарные условия	2,3	1,3	2,0	3,1	3,2	3,3	3,3
Прогноз	2,3	1,3	1,7	3,1	3,2	3,3	3,3
Разница, п.п.	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Инвестиции в основной капитал, % г/г							
Сценарные условия	4,3	3,1	7,0	6,3	5,8	5,6	5,3
Прогноз	4,3	2,0	5,0	6,5	5,8	5,6	5,3
Разница, п.п.	0,0	1,1	2,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Индекс промышленного производства, % г/г							
Сценарные условия	2,9	2,3	2,6	2,9	2,9	3,1	3,2
Прогноз	2,9	2,3	2,4	2,6	2,9	3,0	3,1

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Разница, п.п.	0	0	0	0	0	0	0
Реальная заработная плата работников организаций, % г/г							
Сценарные условия	6,8	1,1	2,0	2,7	2,7	2,7	2,7
Прогноз	8,5	1,5	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6
Разница, п.п.	-1,7	-0,4	-0,3	0,4	0,2	0,1	0,1
Реальные располагаемые денежные доходы населения, % г/г							
Сценарные условия	0,0	1,0	1,5	2,2	2,3	2,3	2,4
Прогноз	0,1	0,1	1,5	2,2	2,3	2,3	2,4
Разница, п.п.	-0,1	0,9	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Оборот розничной торговли, % г/г							
Сценарные условия	2,6	1,6	2,1	2,5	2,6	2,7	2,8
Прогноз	2,8	1,3	0,6	2,2	2,5	2,6	2,7
Разница, п.п.	-0,2	0,3	1,5	0,3	0,1	0,1	0,1
Уровень бедности, %							
Сценарные условия	4,8	4,7	4,7	4,6	4,6	4,6	4,5
Прогноз	4,8	4,6	4,5	4,5	4,5	4,4	4,3
Разница, п.п.	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2

Прогнозная оценка цены на нефть марки «Юралс» на текущий год скорректирована в Прогнозе в сторону понижения с 63,4 доллара США за баррель в Сценарных условиях до 62,2 доллара США за баррель в базовом варианте Прогноза. При этом за период с января по 19 сентября текущего года цена на нефть марки «Юралс» (64,4 доллара США за баррель) сохраняется выше прогнозного значения, учтенного в расчетах к Федеральному закону от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями) (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) и Сценарным условиям (63,4 доллара США за баррель), на 1,0 доллара США, или на 1,5 %. Для выхода на прогнозное значение в целом за 2019 год необходимо, чтобы до конца года цены на нефть сохранились на уровне 57,2 доллара США за баррель. При этом в течение 2019 года среднемесячная цена на нефть марки «Юралс» была ниже 60 долларов США за баррель всего дважды: в январе и августе. В сентябре нефтяные котировки вернулись к уровню выше 60 долларов США за баррель.

Прогнозная оценка по курсу национальной валюты на 2019 год скорректирована незначительно – с 65,1 рубля за доллар США в Сценарных условиях до 65,4 рубля за доллар США в базовом варианте Прогноза. Менее значительная корректировка курса по сравнению с корректировкой цены на нефть может свидетельствовать об ослаблении зависимости колебаний курса рубля от цены на нефть. Основное влияние на курс рубля в настоящее время оказывают такие факторы, как спрос на российские активы, решения по ставке ФРС США и Банка России, а также санкционные риски. Однако реакция валютного курса на снижение цен на нефть может быть более сильной и в результате привести к более серьезному снижению, чем это ожидается в Прогнозе.

С учетом «слабой» экономической статистики за прошедший период 2019 года Минэкономразвития России ухудшило прогнозные оценки по большинству макроэкономических показателей.

С учетом текущих статистических данных Росстата по инвестициям в основной капитал (0,6 % за первое полугодие 2019 года) прогнозная оценка на 2019 год понижена с 3,1 % в Сценарных условиях до 2 % в базовом варианте Прогноза. Для достижения прогнозного значения динамика инвестиций в основной капитал во втором полугодии должна ускориться до уровня свыше 3 % на фоне высокой базы 2018 года (прирост в III квартале – 6,4 %, в IV квартале – 2,9 %). По мнению Минэкономразвития России, ускорение роста инвестиций ожидается за счет «догоняющего» роста бюджетных инвестиций во втором полугодии 2019 года. При этом существует риск, что обязательства не будут исполнены в полном объеме с учетом уровня исполнения расходов федерального бюджета, сложившегося в последние годы.

Справочно:

Наименование показателя	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	на 01.09.2019
<i>Исполнение расходов федерального бюджета, в % к сводной росписи</i>	98,9	99,1	98,5	98,5	98,7	96,5	95,6	55,8

Реальные располагаемые денежные доходы в первом полугодии текущего года находились в отрицательной зоне (сокращение на 1,3 %). В результате прогнозная оценка в целом по году была понижена до 0,1 % (1,0 % в Сценарных условиях). Необходимо отметить, что в Прогнозе не приводится достаточных обоснований выхода реальных располагаемых денежных доходов населения по итогам 2019 года в положительную область. Хотя во II квартале снижение замедлилось, для выхода на прирост в 0,1 % реальные располагаемые денежные доходы населения должны вырасти во втором полугодии не менее чем на 1,5 %. При этом реальная заработная плата не будет оказывать поддержку росту реальных располагаемых доходов. Для выхода на прогнозное значение (1,5 %) динамика реальной заработной платы к концу текущего года должна замедлиться (за январь - август текущего года прирост реальной заработной платы составил 2,3 %).

Определенную поддержку темпам роста реальных доходов населения окажет более низкий уровень инфляции, ожидаемый по итогам текущего года (3,8 % против 4,3 % в Сценарных условиях).

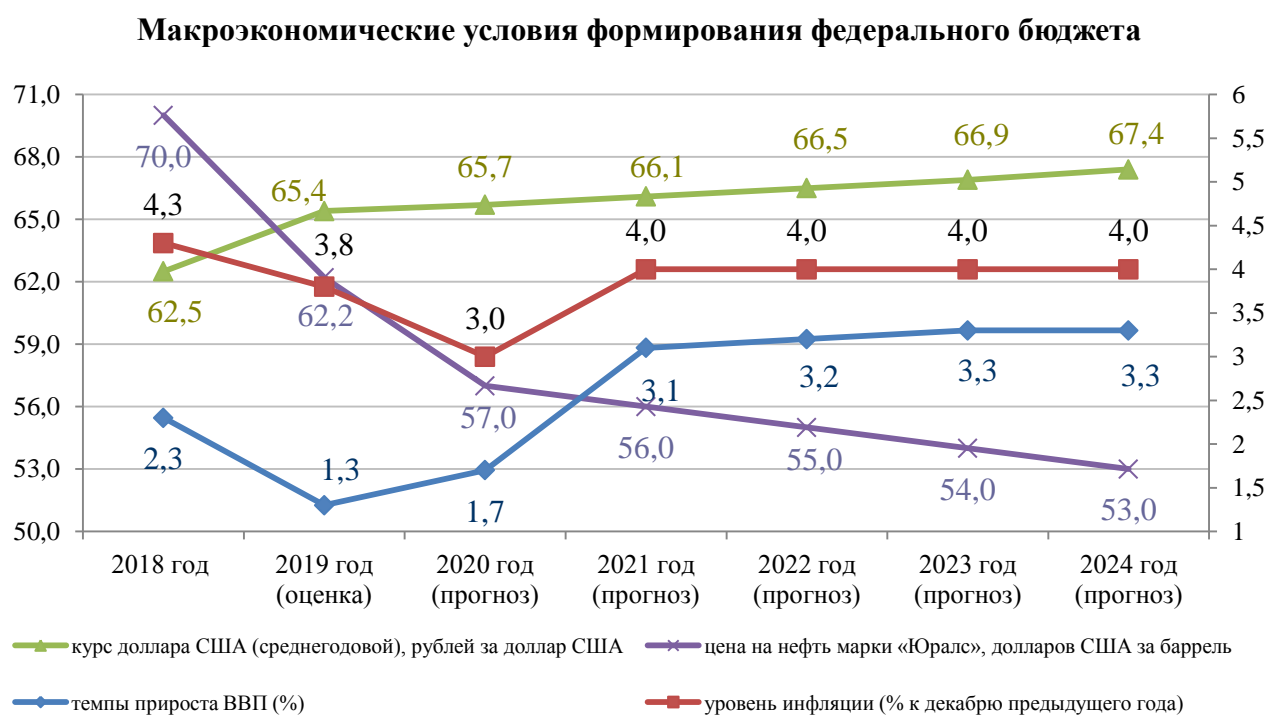
С учетом ожидаемого околонулевого роста реальных располагаемых доходов в меньшую сторону была скорректирована прогнозная оценка по обороту розничной торговли в 2019 году (1,3 % вместо 1,6 % в Сценарных условиях), а оценка по платным услугам населению перешла в отрицательную область (-0,5 % с 1,4 % в Сценарных условиях) на фоне негативной текущей статистики.

За первое полугодие 2019 года национальная экономика выросла всего на 0,7 % в годовом выражении. При этом, несмотря на ухудшение прогнозных оценок по большинству

показателей по сравнению со Сценарными условиями, прирост ВВП остался на том же уровне – 1,3 %. Для выхода на такие темпы во второй половине года экономический рост должен составить 1,9 %. Такой оптимизм представляется неоправданным. Кроме более слабой динамики инвестиций и потребительского спроса негативный эффект окажет высокая база (в III–IV кварталах 2018 года прирост экономики составлял 2,2 % и 2,7 % соответственно).

По оценке Росстата, номинальный объем ВВП в первом полугодии 2019 года составил 50 675,1 млрд. рублей, или 46,7 % прогнозного значения. Так как на IV квартал традиционно приходится большая часть годового объема ВВП, прогнозное значение объема ВВП достижимо.

2.5. Внешние и внутренние макроэкономические условия формирования Прогноза представлены на следующем графике.



2.5.1. Внешнеэкономические условия базового варианта основаны на гипотезе о замедлении в среднесрочной перспективе темпов мирового экономического роста в связи с усилением неопределенности относительно международных правил игры, в частности, с эскалацией торговых конфликтов, а также с окончанием циклического восстановления в европейских странах.

Ожидания по росту мировой экономики на 2019 год (менее 3 %), представленные в Прогнозе, находятся в диапазоне оценок международных организаций и близки к наиболее актуальным прогнозным данным (ОЭСР).

При этом в нарушение требований пункта 16 Порядка разработки прогноза в Прогнозе отсутствуют прогнозируемые темпы роста мировой экономики на всем протяжении прогнозных периодов, за исключением содержащейся в тексте Прогноза оценки темпов роста мировой экономики в 2024 году.

На период до 2024 года в **базовом варианте** Прогноза заложена гипотеза о дальнейшем фронтальном (в развитых странах и странах с формирующимися рынками) замедлении мировой экономики до 2,7 %.

Необходимо отметить, что прогнозы ведущих международных организаций не предполагают дальнейшего замедления темпов роста мировой экономики.

Снижение напряженности в области торговли и технологий и урегулирования неопределенности в области торговых соглашений повлечет за собой уменьшение препятствий для роста инвестиций. В случае реализации подобных предпосылок рост мировой экономики может ускориться.

В случае ускорения роста мирового ВВП заложенных в Прогнозе темпов роста российской экономики может быть недостаточно для достижения цели, предусмотренной Указом № 204, - обеспечить темпы экономического роста выше мировых.

Прогнозируемая динамика мирового экономического роста в 2019 – 2021 годах, по прогнозам ряда международных организаций, осуществляющих мониторинг и прогноз экономического развития мировой экономики, а также по материалам, предоставленным в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Минэкономразвития России, приведена в следующей таблице.

% г/г	2019	2020	2021
МВФ ¹	3,2	3,5	
Всемирный банк ²	2,5	2,5	2,6
ОЭСР ³	2,9	3,0	
Еврокомиссия ⁴	3,2	3,5	
Минэкономразвития России	2,9	2,85	2,8

¹ World Economic Outlook, July 2019.

² Europe and Central Asia Economic Update , October 2019.

³ OECD Economic Outlook, September 2019.

⁴ European Economic Forecast, Spring 2019.

2.5.2. В части прогноза конъюнктуры мировых рынков энергоносителей базовый вариант прогноза исходит из предположения о том, что на прогнозном горизонте до 2024 года замедление мирового спроса будет оказывать сдерживающее влияние на динамику цен на нефть. В условиях наращивания предложения со стороны США, а также восстановления объема предложения отдельных стран, где сейчас наблюдаются перебои поставок, цена на нефть марки «Юралс» постепенно опустится с 62,2 доллара США за баррель в 2019 году до 53 долларов США за баррель в 2024 году.

Так, начиная с 2020 года цена на нефть марки «Юралс» в базовом варианте Прогноза ближе к нижней границе консенсус-прогноза аналитического агентства Reuters⁸ (в 2020 году разница со средним значением составляет 10,3 %).

Также наблюдается расхождение динамики: в соответствии с Прогнозом цена на нефть на горизонте 2020 – 2023 годов снижается, тогда как в соответствии с консенсус-прогнозом аналитического агентства Reuters растёт.

Консенсус-прогноз мировых финансовых организаций на нефть марки Brent агентства Reuters представлен в следующей таблице.

Долларов США за баррель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Минэкономразвития России (Urals)						
Базовый вариант	62,2	57,0	56,0	55,0	54,0	53,0
Консервативный вариант	62,2	42,5	43,3	44,2	45,0	45,9
Финансовые организации (банки)						
<i>Среднее значение</i>	65,19	63,56	64,91	65,98	67,32	
<i>Медианное значение</i>	65,00	63,00	64,00	65,00	65,00	
Верхняя граница цены	73,00	100,00	80,00	80,00	81,70	
Нижняя граница цены	62,00	54,00	52,60	55,00	52,50	
Количество организаций	52	47	33	24	20	

2.5.3. В части валютного курса Прогноз исходит из предположения о том, что в 2019 году курс рубля вернулся к своим фундаментальным значениям.

На прогнозном горизонте до 2024 года реальный валютный курс рубля будет оставаться достаточно стабильным. При этом в номинальном выражении он будет умеренно ослабевать: в базовом варианте с 65,4 рубля за доллар США в 2019 году до 67,4 рубля за доллар США в 2024 году.

2.5.4. В соответствии с Прогнозом по итогам 2020 года ожидается замедление инфляции до 3 % с дальнейшей стабилизацией на уровне 4 % до 2024 года. Ключевым фактором столь существенного замедления инфляции в 2020 году является слабый потребительский спрос, прогнозируемый в связи с замедлением темпов потребительского кредитования (по оценке Минэкономразвития России, до 4 %).

При этом, по прогнозу Банка России, в результате вводимых регулятором макропруденциальных мер темпы роста потребительского кредитования в 2020 году замедлятся, но будут выше, чем в Прогнозе (10 – 15 %). Это будет стимулировать потребление и являться проинфляционным фактором. В своем прогнозе регулятор оценивает уровень инфляции на декабрь 2020 года в 4 %.

По оценке Счетной палаты, в 2020 году в случае реализации Прогноза по росту потребительского спроса (прирост оборота розничной торговли – 0,6 %, платных услуг населению – 0,5 %), а также отсутствия каких-либо шоков инфляция по итогам 2020 года

⁸ На 30 сентября 2019 года.

может составить 3 %. При условии более высокого потребительского спроса уровень инфляции, вероятнее всего, будет выше 3 %.

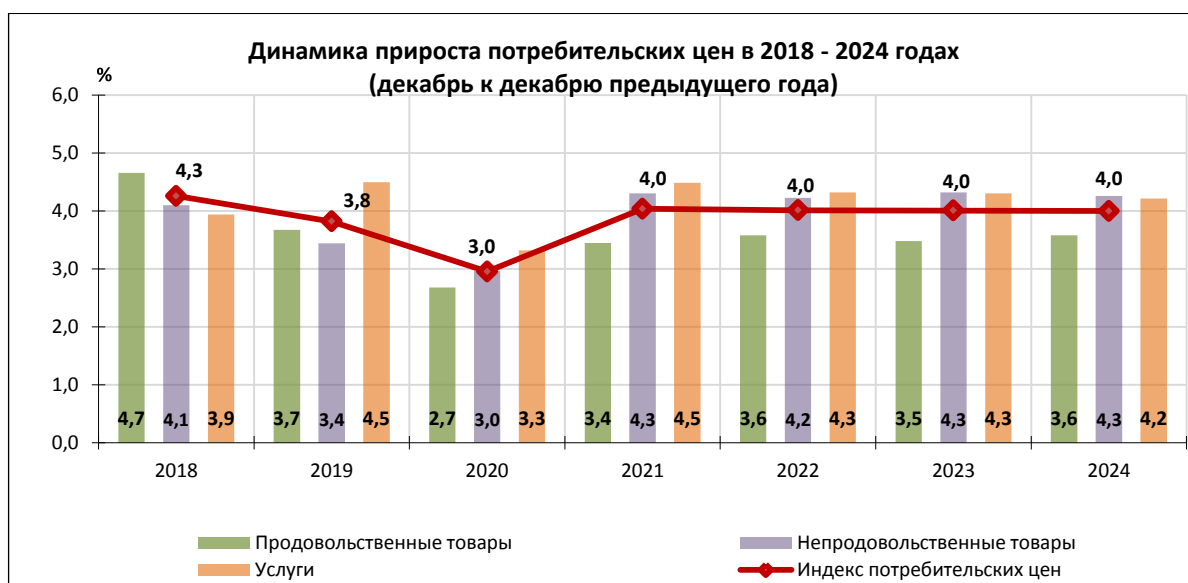
Низкий уровень инфляции, с одной стороны, положительно влияет на динамику показателей уровня жизни населения (доходы, заработная плата, пенсии), а с другой стороны, замедляет развитие экономики.

В случае, если инфляция длительное время будет находиться существенно ниже таргетируемого уровня (4 %), то Банк России в соответствии с положениями Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов может принимать решения об использовании мер денежно-кредитной политики для возвращения инфляции к цели.

В период 2021 – 2024 годов инфляция, по Прогнозу, вернется к целевому значению 4,0 %, что соответствует инфляционному таргету Банка России.

Среди компонентов инфляции наиболее низкие и стабильные темпы роста цен ожидаются на продовольственные товары – 3,4 - 3,6 % к концу года. При этом непродовольственные товары и услуги будут дорожать быстрее, опережая общий показатель инфляции на 0,2–0,5 процентного пункта. Темп роста цен на услуги к 2024 году несколько замедлится, тогда как на непродовольственные товары возрастет, но не превысит 4,3 %.

Динамика потребительской инфляции и ее компонентов представлена на следующем графике.



2.5.5. Подходы к регулированию тарифов на услуги компаний инфраструктурного сектора в Прогнозе учитывают принятие проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», предусматривающего установление единых принципов ценообразования в инфраструктурном секторе, гарантию возврата и доходность инвестиций,

определение в качестве приоритетного метода эталонных расходов, направленного на сокращение издержек.

Индексация тарифов, предусмотренная в Прогнозе, в целом соответствует параметрам, учтенным в расчетах к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Параметры индексации оптовых цен на газ для всех категорий потребителей, включая население, на 2020 - 2024 годы сохранены на ранее принятом уровне – 3 % ежегодно.

В электроэнергетике рост регулируемых тарифов сетевых организаций для потребителей, кроме населения, в среднем по стране в период 2020 - 2024 годы составит не более 3 % ежегодно. В целях снижения объема перекрестного субсидирования в электросетевом хозяйстве регулируемые тарифы на электроэнергию для населения будут расти темпами 5 % ежегодно.

Тарифы на услуги теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, как и предельные индексы изменения платы граждан за коммунальные услуги, в 2020 - 2024 годах сохранятся в пределах уровня инфляции.

Индексация тарифов на грузовые и пассажирские железнодорожные перевозки предусматривается распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 2991-р «О ежегодных темпах роста тарифов на перевозку грузов железнодорожным транспортом общего пользования» (в пределах инфляции).

2.6. В соответствии с базовым вариантом Прогноза ожидается ускорение темпов роста ВВП с 1,3% в 2019 году до 1,7 % в 2020 году. В 2021 году прогнозируется резкий рост ВВП до 3,1% с дальнейшей стабилизацией на уровне 3,2 - 3,3 % в 2022 - 2024 годах. Такая динамика, по мнению Счетной палаты, характеризует достижение целевых показателей Указа № 204 и требует дополнительного обоснования.

По мнению Счетной палаты, при условии **прогнозируемого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры** возрастают **риски** сохранения темпов **прироста ВВП в 2021 - 2024 годах в пределах потенциальных, которые оцениваются экспертами в 1,5 - 2 %⁹.**

Основу для ускорения экономического роста должна создать реализация структурных реформ, а также изменение фазы и структуры кредитного цикла.

2.6.1. Оценка эффектов структурных мер экономической политики на долгосрочные темпы роста Минэкономразвития России была произведена на основе подходов, описанных в

⁹ Консенсус-прогноз Центра развития НИУ ВШЭ: на 2020 год – 1,7 %, 2021 год – 1,7 %, 2022 год – 1,6 % (июль 2019 г.). Прогноз АКРА: на 2020 год – 0,8 %, 2021 год – 1,8 %, 2022 год – 1,5 % (июль 2019 г.).

статьях Égert and Gal (2016)¹⁰ и Lusinyan (2018)¹¹. Данный метод использует производственную функцию Кобба-Дугласа с постоянной отдачей масштаба. Каждый компонент производственной функции имеет панельные регрессии по выборке развитых и развивающихся стран, которые измеряют зависимость капитала, труда, общей факторной производительности от различных структурных переменных, характеризующих реализуемые меры экономической политики.

Для получения количественных оценок эффектов мер экономической политики в качестве «эталонных» стран были выбраны Чехия и Южная Корея как страны с формирующимися рынками, Австралия и Новая Зеландия – как страны - экспортеры сырья, Польша и Португалия – как страны с сопоставимым среднедушевым уровнем ВВП.

При этом, согласно МВФ¹², Чехия и Южная Корея относятся к развитым странам. В Австралии¹³ основным экспортными товарами являются железная руда и уголь, в Новой Зеландии¹⁴ основную долю экспорта занимает сельскохозяйственное сырье. По мнению Счетной палаты, корректнее использовать страны с более схожей структурой экспорта, например, Норвегию, Канаду.

Прямое использование структурных переменных для оценки эффектов мер структурной политики, содержащихся в Прогнозе, не вполне правомерно, так как набор мер экономической политики в этих странах и в России различен.

С учетом изложенного оценка Минэкономразвития России по ожидаемому вкладу в ВВП от реализации структурных мер экономической политики на уровне 1,5 процентного пункта может быть завышена. Это создает риски недостижения заявленных в Прогнозе темпов роста экономики России.

При этом в Прогнозе «пробуксовка структурных реформ» определена одним из ключевых рисков базового варианта. В разделе «Риски прогноза социально-экономического развития» пояснительной записки к Прогнозу снижение вероятности реализации этого риска предполагается за счет широкого распространения проектных принципов управления и цифровизации процессов принятия и поддержки принятия решений. Однако Счетная палата по итогам проведенных мероприятий неоднократно отмечала недостатки в системе управления национальными проектами: дублирование управленческих функций, «размывание» ответственности и полномочий, неудовлетворительное взаимодействие между

¹⁰ Égert. B. and P. Gal (2016), The Quantification of Structural Reforms in OECD Countries: A New Framework. OECD ECO/WKP(2016)78.

¹¹ Lusinyan, L. (2018), Assessing the Impact of Structural Reforms Through a Supply-side Framework: The Case of Argentina. IMF WP/18/183.

¹² https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD.

¹³ В товарной структуре экспорта доля экспорт угля 15 % и 14 % доля экспорта железа.

¹⁴ В товарной структуре экспорта большую часть, около 30 %, занимает экспорт продовольственных товаров.

федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации по реализации мероприятий национальных проектов.

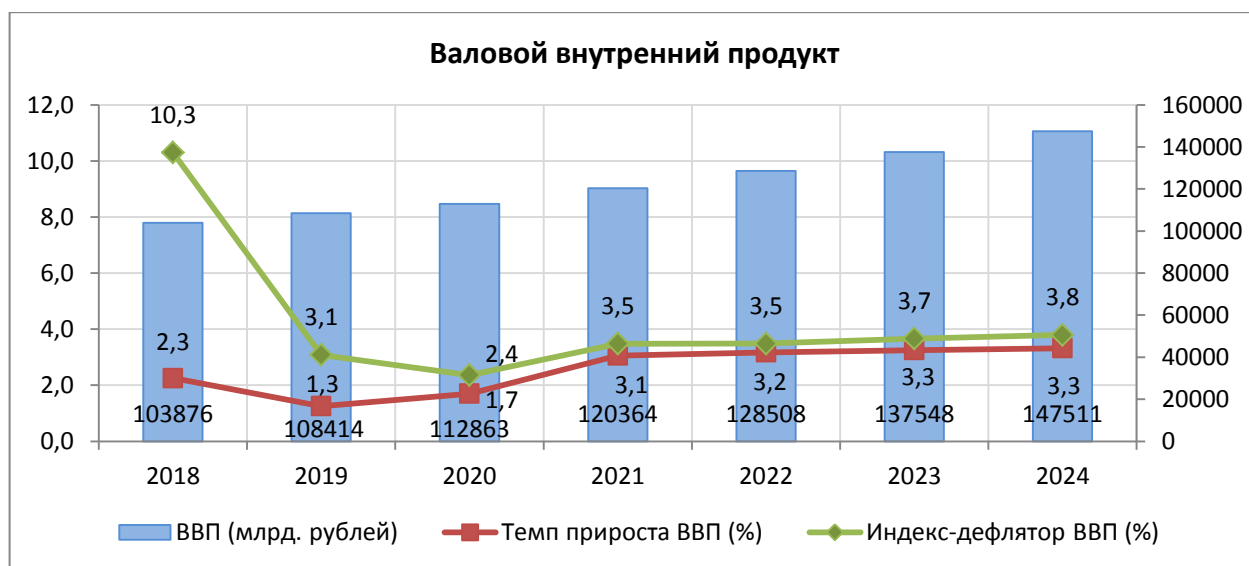
2.6.2. В соответствии с Прогнозом номинальный объем ВВП в 2020 году отличается от объемов ВВП, установленных статьей 2 Федерального закона № 459-ФЗ и Федеральным законом от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Объем ВВП, темп его роста и индекс-дефлятор на 2020 год приведены в следующей таблице.

Наименование показателя	Статья 2 или прогноз в материалах к № 459-ФЗ	Статья 2 или прогноз в материалах к № 175-ФЗ	Прогноз
Валовой внутренний продукт в текущих ценах, млрд. рублей	110 732	114 375	112 863
Индекс физического объема ВВП, % г/г	102,0	102,0	101,7
Индекс-дефлятор ВВП, % г/г	102,6	102,8	102,4

В 2021 году номинальный объем ВВП, по Прогнозу, оценивается в размере 120 364 млрд. рублей, в 2022 году – 128 508 млрд. рублей. За период 2020 – 2022 годов прирост номинального объема ВВП составит 20 094 млрд. рублей, или 18,5 %. В 2024 году прогнозируемый объем ВВП составит 147 511 млрд. рублей, прирост к 2019 году составит 39 097 млрд. рублей, или 36,1%.

Данные о номинальных объемах ВВП, темпах роста ВВП и индексе-дефляторе ВВП за 2018 – 2024 годы представлены на следующей диаграмме.



2.6.3. В Прогнозе отмечается, что **структура ВВП по источникам доходов сохранится относительно стабильной.**

Структура ВВП по источникам доходов представлена в следующей таблице.

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------

(в %)

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда	46,4	47,1	47,6	47,5	47,6	47,6	47,5
Чистые налоги на производство и импорт	11,8	10,8	10,7	10,5	10,4	10,4	10,3
Валовая прибыль экономики	41,8	42,1	41,7	42,0	42,0	42,0	42,2

2.6.4. В соответствии с Прогнозом в отраслевом разрезе драйверами экономического роста в 2021 - 2024 годах станут экспортно ориентированные отрасли обрабатывающей промышленности, строительный и транспортный сектора, а также сектора недвижимости и профессиональных услуг.

Лидерами роста в обрабатывающих производствах станут такие экспортноориентированные отрасли, как химический комплекс, пищевая промышленность, машиностроение. Однако, учитывая незначительную долю указанных подвидов деятельности в структуре валовой добавленной стоимости (в 2018 году суммарно 4,1 %), доля обрабатывающих производств в целом в структуре ВВП изменится к 2024 году незначительно (на 0,4 процентных пункта).

Несмотря на заявленный опережающий рост в транспортном секторе и секторе недвижимости, их доля в ВВП в 2024 году будет меньше, чем в 2018 году.

Наиболее значимое увеличение доли в ВВП прогнозируется в строительстве (с 5,4 % в 2018 году до 6,3 % в 2024 году) и профессиональной, научной и технической деятельности (с 3,8 % до 4,8 % соответственно) при одновременном снижении доли государственного управления и обеспечения военной безопасности (с 6,8 % до 6,0 % соответственно).

По остальным видам экономической деятельности изменения незначительны либо отсутствуют. Таким образом, можно отметить недостаточную интенсивность изменения структуры экономики, предусматриваемую Прогнозом.

Структура компонентов производства ВВП представлена в следующей таблице.

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	3,1	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Добыча полезных ископаемых	11,5	11,9	11,9	11,7	11,5	11,4	11,2
Обрабатывающие производства	12,3	12,4	12,6	12,6	12,7	12,8	12,8
Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Строительство	5,4	5,5	5,8	5,9	6,1	6,2	6,3
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств и мотоциклов	12,8	12,9	12,8	12,7	12,6	12,4	12,2
Транспортировка и хранение	6,2	6,4	6,3	6,3	6,2	6,2	6,1

(в %)

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Деятельность в области информации и связи	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5
Деятельность финансовая и страховая	3,7	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8	3,8
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	8,2	8,2	8,2	8,2	8,1	8,1	8,1
Деятельность профессиональная, научная и техническая	3,8	3,8	3,9	4,1	4,3	4,5	4,8
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное обеспечение	6,8	6,6	6,5	6,5	6,3	6,2	6,0
Образование	2,9	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,2
Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Предоставление прочих видов услуг	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Деятельность домашних хозяйств как работодателей; недифференцированная деятельность частных домашних хозяйств	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Итого в основных ценах по видам деятельности	89,3	90,3	90,4	90,6	90,7	90,7	90,8
Чистые налоги на продукты и импорт	10,7	9,7	9,6	9,4	9,3	9,3	9,2
Промышленность	26,7	27,2	27,5	27,2	27,1	27,0	27,0

В соответствии с Прогнозом структура ВВП по счету использования претерпит существенные изменения под влиянием реализации государственных инвестиционных проектов, изменения структуры потребления населением, сдвига в структуре внешней торговли.

Структура компонентов использования ВВП представлена в следующей таблице.

(в %)

Наименование показателя	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Расходы на конечное потребление:	66,7	67,6	67,5	67,2	67,1	67,0	66,8
домашних хозяйств	49,0	49,7	49,6	49,2	49,3	49,2	49,1
товары	29,6	30,2	30,0	29,8	29,8	29,7	29,6
услуги	10,7	10,7	10,6	10,6	10,6	10,6	10,5
покупка товаров и услуг резидентов за рубежом за вычетом покупок нерезидентами на территории Российской Федерации	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,9
государственного управления	17,4	17,5	17,5	17,5	17,4	17,3	17,2
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Валовое накопление:	22,7	24,7	26,0	26,6	27,1	27,4	27,6
основного капитала	21,4	22,5	23,5	24,2	24,9	25,4	25,9
изменение запасов материальных оборотных средств	1,3	2,2	2,5	2,4	2,2	1,9	1,7
Чистый экспорт	10,0	7,7	6,5	6,2	5,8	5,7	5,5
Экспорт	30,7	28,4	28,0	27,8	27,7	27,8	28,1
товары	26,8	24,5	23,6	23,4	23,2	23,2	23,5
услуги	3,9	3,9	4,4	4,5	4,5	4,6	4,6
Импорт	20,8	20,7	21,5	21,6	21,9	22,2	22,6
товары	15,0	14,9	15,1	15,1	15,3	15,5	15,7
услуги	5,7	5,8	6,4	6,5	6,6	6,7	6,9

В части структуры **использования ВВП** необходимо отметить следующее.

Несмотря на заявленное в Прогнозе изменение структуры потребления населения, доля потребления товаров и услуг во всем прогнозном периоде остается неизменной. Отмечается только увеличение покупки товаров и услуг резидентов за рубежом, что возможно при ускоренном росте этой компоненты. Однако это не корреспондируется с прогнозными оценками баланса денежных доходов и расходов населения. Согласно указанному балансу за период 2019 - 2024 годов прирост платежей населения за товары (работы, услуги), произведенные за рубежом за наличные деньги и с использованием пластиковых карт, составил 29,3 %. При этом прирост расходов на покупку товаров и услуг за этот период составит 39,2 % и 39,1 % соответственно.

Вклад чистого экспорта в ВВП после максимального значения в 2018 году (10,0 %) **будет снижаться до 5,8 % в 2022 году и до 5,5 % в 2024 году**. Такая динамика складывается в результате существенного снижения доли топливно-энергетических товаров при одновременном незначительном увеличении доли машин, оборудования и транспортных средств, продукции агропромышленного комплекса. В целом это позитивная динамика, ориентированная на достижение **целей Указа № 204** в части «создания в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора».

Согласно Прогнозу валовое накопление основного капитала в 2024 году составит 25,9 % ВВП, что в целом соответствует Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года.

Рост валового накопления основного капитала прогнозируется в диапазоне от 4,9 % в 2020 году до 6,3 % в 2021 году с дальнейшей стабилизацией на уровне 5,6 - 5,2 % в 2022 - 2024 годах.

2.7. Базовый сценарий прогноза предполагает темп роста инвестиций в основной капитал на уровне 5 % в 2020 году с пиковым значением 6,5 % в 2021 году. В дальнейшем инвестиции замедлятся до 5,3 % в 2024 году.

Прогноз темпов роста инвестиций в основной капитал в 2020 существенно ниже апрельского варианта (темп роста составлял в 2020 году 7 %). Это связано с тем, что заложенные в сценарные условия предпосылки о развитии кредитного цикла и реализация мер на поддержку инвестиционной активности не произошли. Поэтому разворот кредитного цикла предполагается в 2020 году. Минэкономразвития России не приводит факторов, почему разворот кредитного цикла должен случиться именно в 2020 году.

Кроме того, увеличение доли кредитных ресурсов в качестве источников инвестиций, ожидаемое в соответствии с Прогнозом, в период до 2024 года также требует дополнительного обоснования с учетом их стоимости (в 2018 году средневзвешенная процентная ставка по кредитам, предоставленным кредитными организациями нефинансовым организациям, на срок свыше 1 года, в среднем составила 8,94 %, что ниже, чем в 2017 году, на 1,71 процентного пункта (10,65 %), однако значительно выше инфляции (4,26 %). С учетом этого существуют риски, что вклад корпоративного кредита в инвестиционную активность останется на низком уровне.

По мнению Счетной палаты, предусмотренные в базовом варианте Прогноза **темпы роста инвестиций** в основной капитал и валового накопления основного капитала **не согласованы с темпами роста выпуска фондообразующих отраслей** (производство машин и оборудования, строительство), а также с темпами роста **экспорта и импорта инвестиционных товаров**.

(в %)

Наименование	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ресурсы							
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	98,5	103,0	103,9	103,9	104,2	104,4	104,4
Производство электрического оборудования	102,9	99,5	104,7	104,4	104,4	104,5	104,4
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	99,4	98,0	101,0	101,8	102,4	103,6	103,6
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	113,3	101,2	104,8	106,2	106,9	106,6	106,7
Производство прочих транспортных средств	97,8	90,0	104,6	104,3	104,2	104,3	104,2

Наименование	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
и оборудования							
Добавленная стоимость по виду экономической деятельности «Строительство»	104,7	101,0	104,2	105,4	105,1	104,5	104,3
Инвестиционный импорт	102,4	100,2	105,4	108,0	108,8	108,4	108,5
Использование ресурсов							
Валовое накопление основного капитала	102,9	102,0	104,9	106,3	105,6	105,4	105,2
Экспорт машин, оборудования и транспортных средств	114,3	96,6	105,7	107,7	110,8	111,0	111,8

Опережающий темп роста по отдельным видам экономической деятельности, выпускающим продукцию инвестиционного характера (производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов), не компенсирует низкий рост по другим видам производств инвестиционной продукции из-за незначительного влияния.

Поскольку инвестиции (валовое накопление основного капитала) вносят существенный вклад в темп роста ВВП, существуют значительные риски недостижения ожидаемых темпов экономического роста в период 2020 – 2024 годов.

2.8. Рынок труда в прогнозном периоде будет развиваться в условиях демографических ограничений, связанных с сокращением численности населения в возрасте 15 - 64 лет. Для нивелирования негативного влияния в Прогнозе предусмотрены меры, направленные на повышение уровня участия населения в составе рабочей силы, снижение структурной безработицы и привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

При этом количественные оценки от реализации этих мер в Прогнозе не приводятся.

По мнению Счетной палаты, максимальный эффект будет достигнут от постепенного повышения пенсионного возраста (в 2024 году в трудоспособном возрасте будут находиться дополнительно 5,4 млн. человек). Это позволит переломить негативную тенденцию сокращения рабочей силы (в 2019 году – 75,5 млн. человек, в 2024 году - 77,2 млн. человек).

Оценить эффект от привлечения высококвалифицированных иностранных работников не представляется возможным в силу отсутствия соответствующей статистики, которая была упразднена с 2016 года. В настоящее время у МВД России отсутствует возможность формировать данный показатель. При этом, учитывая, что за 2014 год число иностранных высококвалифицированных специалистов, получивших разрешение на работу, составляло 24 861 человек, влияние этой категории мигрантов на российский рынок труда незначителен. Снижение структурной безработицы в регионах с высоким уровнем безработицы не окажет существенного влияния на занятость, учитывая ее объемы по сравнению с общим количеством занятых в целом по стране. Информация об уровне безработицы в отдельных субъектах Российской Федерации представлена в следующей таблице.

2018 год	тыс. человек	в % к рабочей силе
----------	--------------	--------------------

Субъекты с наиболее высоким уровнем безработицы		
Республика Ингушетия	66,3	26,6
Республика Тыва	18,8	14,8
Чеченская Республика	86,3	13,7
Карачаево-Черкесская Республика	25,9	12,1
Субъекты с наиболее низким уровнем безработицы		
г. Москва	90,1	1,2
г. Санкт-Петербург	44,7	1,5
Московская область	29,0	2,7

Реальная заработная плата в Прогнозе после замедления до 1,5 % в 2019 году ускорится до 2,5 % в 2022 - 2023 годах и до 2,6 % в 2024 году.

Гипотезы, заложенные в Прогнозе в части оплаты труда, сохранены с прошлого года.

В части оплаты труда в бюджетном секторе в Прогнозе для отдельных категорий работников предполагается сохранение достигнутого соотношения их средней заработной платы со среднемесячным доходом от трудовой деятельности. В отношении прочих категорий персонала бюджетного сектора предполагается проведение с 1 октября ежегодной индексации на уровень инфляции.

Рост заработной платы во внебюджетном секторе экономики в соответствии с Прогнозом будет определяться динамикой производительности труда.

В мае 2019 года в Порядок разработки прогноза были внесены изменения, в соответствии с которыми из перечня прогнозных показателей исключен показатель «Среднегодовой размер пенсии». При этом обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции является одной из национальных целей, установленных Указом № 204.

В пояснительной записке к Прогнозу приводятся только стоимость одного пенсионного коэффициента и размер увеличения страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней.

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Стоимость одного пенсионного коэффициента, рублей	87,24	93	98,86	104,69	110,55	116,63
Размер индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней, %	7,05	6,6	6,3	5,9	5,6	5,5

Учитывая, что индексируются только пенсии неработающих пенсионеров, параметры пенсионного обеспечения, заложенные в Прогнозе, могут не обеспечить достижение цели Указа № 204 по реальному росту пенсий.

В соответствии с Прогнозом темпы прироста реальных располагаемых денежных доходов населения ускорятся с 0,1 % в 2019 году до 2,3 % в 2022 году и до 2,4 % в 2024 году за счет снижения давления со стороны долговой нагрузки, а также роста доходных компонентов в результате реализации мер социально-экономической политики. При этом проценты, уплаченные населением за кредиты, по прогнозу растут опережающими темпами по сравнению с динамикой в целом обязательных платежей (рост за 2019 - 2024 годы – в 1,86 раза и 1,58 раза соответственно), а их доля в доходах увеличивается (3,4 % денежных доходов населения в 2018 году и 4,4 % в 2024 году). Перечисленные в Прогнозе меры государственной политики, направленные на обеспечение устойчивого роста реальных

доходов граждан, по мнению Счетной палаты, также не смогут в полной мере обеспечить заявленные темпы роста доходов граждан.

Так, ежегодное установление МРОТ в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения за II квартал предыдущего года означает прирост размера МРОТ темпами ниже индекса потребительских цен начиная с 2021 года.

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Индекс потребительских цен (ИПЦ) в среднем за год, в % г/г	4,7	3,0	3,7	4,0	4,0	4,0
Темпы прироста прожиточного минимума трудоспособного населения, % г/г	7,2	2,6	3,1	3,3	3,9	4,0

Предусмотренная Прогнозом более высокая (по сравнению с индексом потребительских цен) индексация страховых пенсий, как уже отмечалось, проводится только для неработающих пенсионеров. Следовательно, влияние на уровень пенсионного обеспечения в целом будет меньше и его может оказаться недостаточно для обеспечения роста уровня пенсионного обеспечения в целом выше уровня инфляции.

Реализация мер, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства, по мнению Счетной палаты, должна приводить к росту доходов от предпринимательской и другой производственной деятельности в структуре доходов населения. Однако в соответствии с прогнозным балансом денежных доходов и расходов населения их доля остается стабильной на протяжении всего прогнозного периода (6,2 - 6,3 % в 2020 - 2024 годах).

Также, несмотря на заявленное в прогнозе снижение давления со стороны долговой нагрузки, проценты, уплаченные населением за кредиты, растут опережающими темпами по сравнению с динамикой в целом обязательных платежей (рост за 2019 - 2024 годы – 1,86 раза и 1,58 раза соответственно), а их доля в доходах увеличивается (3,4 % денежных доходов населения в 2018 году и 4,4 % в 2024 году).

С учетом изложенного существуют риски недостижения заявленных темпов роста реальных располагаемых доходов населения.

В случае более медленных темпов роста реальных располагаемых денежных доходов населения, чем это ожидается в Прогнозе, уровень бедности также будет снижаться более медленными темпами.

Кроме того, проведенный Счетной палатой анализ прогнозных темпов роста реальных располагаемых доходов населения, темпов инфляции, величины прожиточного минимума, доли населения с доходами ниже прожиточного минимума показал, что Минэкономразвития России в прогнозных расчетах на 2022 - 2024 годы существенно меняет исторически устойчивые параметры распределения населения по величине доходов, что в итоге обеспечивает более быстрое снижение расчетного значения уровня бедности в этот период. В отсутствии каких-либо пояснений в Прогнозе Счетная палата полагает прогнозируемые темпы снижения уровня бедности завышенными.

Потребительский спрос в период 2021 - 2024 годов в Прогнозе растет опережающими темпами. За период 2021 - 2024 годов прирост оборота розничной торговли составит 10,4 %, платных услуг населению – 10,3 %, реальных располагаемых доходов населения - 9,5 %.

Такая динамика возможна при снижении склонности населения к сбережению, однако в этот период она стабильна и составит 5,4% (в соответствии с балансом денежных доходов и расходов населения).

Наименование показателя	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Оборот розничной торговли, % г/г	101,3	100,6	102,2	102,5	102,6	102,7
Объем платных услуг населению, % г/г	99,5	100,5	101,9	102,3	102,7	103,0
Реальные располагаемые доходы, % г/г	100,1	101,5	102,2	102,3	102,3	102,4
Склонность к сбережению, % от располагаемых доходов	3,9	5,1	5,4	5,4	5,4	5,4

2.9. Проект Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 год и период 2021 и 2022 годов одобрен Советом директоров Банка России 6 сентября 2019 года (далее – проект денежно-кредитной политики).

Основной целью денежно-кредитной политики является поддержание ценовой стабильности, то есть стабильно низкой инфляции. **Основной задачей Банка России является устойчивое закрепление темпов роста потребительских цен вблизи 4 %.**

Банк России принимает решения по денежно-кредитной политике на основе макроэкономического прогноза. При прогнозировании Банк России оценивает сформировавшиеся в экономике взаимосвязи, учитывает текущую экономическую ситуацию и выделяет факторы, изменение которых окажет значимое влияние на экономику на прогнозном горизонте.

В проекте денежно-кредитной политики представлены сценарии макроэкономического развития и денежно-кредитной политики в 2020 - 2022 годах. Представлены три сценария: *базовый, рисковый и высокие цены на нефть.*

Во всех сценариях Банк России закладывает в прогноз сохранение введенных в отношении России международных санкций на всем прогнозном горизонте, действие бюджетного правила, сглаживающего влияние динамики цен на нефть на внутренние экономические условия.

Основным сценарием является **базовый**, на основе которого принимаются решения по денежно-кредитной политике. Как и в прогнозе Минэкономразвития России, в этом сценарии заложены предпосылки замедления темпов роста мировой экономики и снижения цен на нефть. Однако в прогнозе Банка России заложены более низкие цены на нефть марки «Юралс» - 55 - 50 долларов США за баррель в 2020 - 2022 годах по сравнению с 57 - 55 долларами США за баррель в прогнозе Минэкономразвития России.

Оценка Центральным Банком Российской Федерации экономического роста в текущем году была понижена по сравнению с прошлогодним прогнозом с 1,2 - 1,7 % до 0,8 - 1,3 %. В 2020 году темпы роста ВВП ускорятся до 1,5 - 2,0 % (при этом годом ранее темпы роста ВВП были выше – 1,8 - 2,3 %), в первую очередь, за счет роста государственных инвестиционных расходов, обусловленного активной фазой реализации национальных проектов. К 2022 году темпы роста ускорятся до 2 – 3 %. По мнению Банка России, этому будет способствовать постепенное накопление положительного эффекта от запланированных мер бюджетной политики и национальных проектов при их успешной реализации, а также динамика потребления.

Необходимо отметить, что в 2019 - 2020 годах в базовом варианте прогноза Минэкономразвития России темп роста ВВП находится в диапазоне оценок Центрального банка Российской Федерации. Однако в 2021 - 2022 годах прогнозные оценки ведомства выше оценок регулятора. При этом в обоих прогнозах заложены одинаковые предпосылки и схожие исходные условия. Это свидетельствует о том, что Минэкономразвития России закладывает в свой прогноз более оптимистические оценки эффекта от реализации мер бюджетной политики и национальных проектов.

Дополнительно Банк России рассчитывает еще два сценария развития экономики страны. Рисковый, с более низкими ценами на нефть и резким замедлением темпов роста мировой экономики, и сценарий с высокими ценами на нефть и более высокими темпами роста мировой экономики, чем в базовом сценарии.

В прогнозе платежного баланса базового варианта заложено планомерное сжатие счета текущих операций: с 83 млрд. долларов США в 2019 году до 28 млрд. долларов США в 2022 году. Это обосновано постепенным сокращением профицита торгового баланса и расширением дефицита баланса услуг (в первую очередь, за счет увеличения импорта услуг). Стоит отметить, что в среднесрочном периоде, несмотря на постепенное снижение цен на нефть и невысокие темпы роста физического объема экспорта на фоне замедления мировой экономики, сальдо счета текущих операций будет устойчиво положительным.

По мнению Банка России, меры Правительства Российской Федерации, направленные на стимулирование несырьевого экспорта, поддержат рост физических объемов экспорта. Это смягчит эффект от предполагаемого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры.

Принимая во внимание фактический приток средств иностранных инвесторов на рынок облигаций федеральных займов с начала текущего года и успешное размещение российских еврооблигаций, отрицательное сальдо финансового счета государственного сектора (в знаках Рекомендаций по платежному балансу, то есть нетто-приток капитала) составит 20 млрд.

долларов США в 2019 году после нетто-оттока капитала в 2018 году в размере 9 млрд. долларов США.

В текущем году Банк России оценивает частный отток капитала на уровне 40 млрд. долларов США, что представляется более реалистичным, чем прогноз Минэкономразвития России в размере 23 млрд. долларов США, так как по состоянию на январь - август частный отток капитала составил 26,1 млрд. долларов США. Следовательно, Минэкономразвития России предполагает приток капитала на уровне 3 млрд. долларов США за оставшиеся 4 месяца. С учетом сохраняющихся политических и экономических рисков такое предположение выглядит нереалистично.

В 2019 - 2022 годах Центральный банк Российской Федерации продолжит пополнение международных резервов в рамках реализации механизма бюджетного правила. В прогнозе также учитывается проведение отложенных в 2018 году покупок иностранной валюты на внутреннем рынке, которые завершатся в начале 2022 года.

Центральный банк Российской Федерации предпринимает макропруденциальные меры, направленные на сдерживание отдельных сегментов розничного кредитного рынка с повышенным риском, которые ограничивают потенциал ускорения розничного кредитования. Кроме того, Банк России предполагает, что насыщение кредитного рынка является еще одним фактором замедления роста розничного кредитования. При этом вероятен сценарий, при котором насыщение рынка потребительского кредитования не произойдет в связи с тем, что население продолжит рефинансировать короткий и «дорогой долг» перед банками.

Банк России предполагает стабильный рост корпоративного и ипотечного кредитования в силу проводимой денежно-кредитной политики, а именно выхода ключевой ставки в диапазон 6 – 7 %. При этом снижение процентных ставок ниже 7 % по ипотечным и корпоративным кредитам маловероятно.

Необходимо отметить низкую вероятность того, что ставка по ипотечным кредитам снизится до уровня номинальных темпов роста доходов населения (5,3 % в среднем в 2020 - 2022 годах). Это означает, что при расширении ипотечного кредитования в расходах населения увеличится доля затрат на обслуживание кредитов, а значит, риски низких темпов роста доходов населения сохраняются.

Уровень ставок выше диапазона 6 – 7 % будет ограничивать вклад корпоративного кредита в инвестиционную активность организаций, учитывая, что в этом случае стоимость кредитов будет выше уровня рентабельности в большинстве отраслей. Следовательно, не удастся более активно использовать данный ресурс для финансирования инвестиционной деятельности.

По мнению Центрального банка Российской Федерации, бюджетное правило сглаживает влияние изменений на внешнеэкономическую конъюнктуру на внутренние условия, в том числе на динамику курса национальной валюты и цен, и создает благоприятные условия для реализации денежно-кредитной политики.

Фактором риска, по мнению Банка России, является более продолжительное и устойчивое замедление роста большинства ключевых экономик мира.

Дополнительным фактором неопределенности является структура инвестирования ликвидной части Фонда национального благосостояния сверх порогового уровня 7 % ВВП, что произойдет в 2020 году, по оценке Центрального банка Российской Федерации. В этих условиях согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации у Правительства Российской Федерации появляется возможность использовать сумму превышения в иных направлениях помимо ликвидных валютных инструментов с низким уровнем риска. Расширение круга валютных финансовых инструментов¹⁵, по мнению Банка России, является оптимальным вариантом. Вместе с бюджетным правилом они способны эффективно выполнять стабилизирующую роль для российской экономики и дадут возможность Банку России следовать денежно-кредитной политике, заложенной в базовый сценарий прогноза.

Сравнение отдельных макроэкономических показателей прогноза Банка России и Минэкономразвития России представлено в следующей таблице.

Варианты сценариев	Банк России				Минэкономразвития России			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Цена на нефть марки «Юралс», долларов США за баррель								
Базовый	63	55	50	50	62,2	57	56	55
Рисковый/консервативный	63	25	31	35	62,2	42,5	43,3	44,2
Высокие цены на нефть	63	65	75	75				
Инфляция, %, декабрь к декабрю предыдущего года								
Базовый	4,0-4,5	4,0	4,0	4,0	3,8	3,0	4,0	4,0
Рисковый/консервативный	4,0-4,5	7,0-8,0	3,0-4,0	3,0-4,0	3,8	3,2	4,0	4,0
Высокие цены на нефть	4,0-4,5	4,0	4,0	4,0				
Инфляция в среднем за год, в % к предыдущему году								
Базовый	4,6-4,8	4,0	4,0	4,0	4,7	3,0	3,7	4,0
Рисковый/консервативный	4,6-4,8	6,5-7,5	4,0-5,0	3,0-4,0	4,7	3,1	3,8	4,0
Высокие цены на нефть	4,6-4,8	4,0	4,0	4,0				
Валовой внутренний продукт, в % к предыдущему году								

¹⁵ Расширение круга валютных финансовых инструментов: добавление финансовых активов с более высоким уровнем риска, которые не влияют на российские активы и экономику, сохранит эффективность бюджетного правила и может повысить общую доходность инвестирования средств ФНБ, но снизит ликвидность и повысит волатильность цен на активы, а также увеличит кредитные риски. Такие активы могут включать в себя иностранные ценные бумаги (в том числе акции) с повышенным уровнем кредитного риска, а также несвязанные кредиты иностранным заемщикам. В последнем случае однако эти активы, скорее всего, будут малоликвидны и более рискованны по сравнению с иностранными рыночными финансовыми инструментами.

Варианты сценариев	Банк России				Минэкономразвития России			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Базовый	0,8-1,3	1,5-2,0	1,5-2,5	2,0-3,0	1,3	1,7	3,1	3,2
Рисковый/консервативный	0,8-1,3	-(1,5-2,0)	1,0-2,0	3,5-4,5	1,3	1,1	1,9	2,3
Высокие цены на нефть	0,8-1,3	2,0-2,5	2,0-3,0	2,0-3,0				
Экспорт, в % к предыдущему году								
Базовый	-(0,3-0,8)	2,0-2,5	2,0-2,5	2,5-3,0	-0,1	3,3	3,7	3,9
Рисковый/консервативный	-(0,3-0,8)	0-0,5	-(0,8-1,3)	1,5-2,0	-0,1	1,9	2,4	2,8
Высокие цены на нефть	-(0,3-0,8)	2,7-3,2	2,7-3,2	2,5-3,0				
Импорт, в % к предыдущему году								
Базовый	-(0,3)-0,2	3,0-3,5	3,5-4,0	2,5-3,0	-0,4	2,6	3,5	4,0
Рисковый/консервативный	-(0,3)-0,2	-(12,5-13,0)	2,3-2,8	4,7-5,2	-0,4	1,5	2,3	2,9
Высокие цены на нефть	-(0,3)-0,2	3,3-3,8	4,0-4,5	2,5-3,0				

2.10. Для повышения **качества прогнозирования** необходима тщательная проработка вариантов прогноза, каждый из которых должен отображать свой сценарий развития событий.

При этом в Прогнозе базовый и консервативный варианты имеют признаки целевого сценария, разработка которого была упразднена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2019 г. № 615 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Формирование Прогноза, ориентированного на демонстрацию достижения целевых показателей во всех вариантах, снижает качество прогнозирования и нивелирует пользу от разработки нескольких сценариев.

Для полноценного понимания возможных сценариев развития экономики в среднесрочной перспективе целесообразно рассматривать три варианта, включая целевой¹⁶, при этом сценарии должны различаться в соответствии с исходными условиями.

Также в вариантах прогноза следует предусмотреть вероятность внешних шоков, таких как резкое падение или рост нефтяных цен, введение санкций, геополитические конфликты, торговые войны, влияющие на рост мировой экономики.

Кроме того, в Прогнозе показатели национальных целей отражены не в полном объеме. Так, с текущего года в соответствии с Правилами разработки прогноза перестал разрабатываться такой показатель, как среднегодовой размер пенсии. Не полностью представлены данные по росту мировой экономики, необходимые для оценки вероятности попадания России в пятерку крупнейших экономик мира. Отсутствуют данные по ряду

¹⁶ По итогам заседания Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам 5 сентября Минэкономразвития России было поручено дополнительно разработать целевой сценарий Прогноза. 13 сентября Минэкономразвития России представило Прогноз, содержащий три варианта, включая целевой, в Правительство Российской Федерации для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации 19 сентября. По итогам заседания 19 октября Прогноз был одобрен.

других показателей национальных целей, таких как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, объем несырьевого неэнергетического экспорта. При этом в материалах Прогноза, представленных к заседанию Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам, эти данные присутствовали.

Дополнительным фактором, влияющим на качество прогнозирования, является исходная статистическая информация. Существенные корректировки статистических данных, которые могут происходить в течение года в соответствии с регламентом Росстата, понижают качество прогнозирования. Кроме того, пересмотр методики расчета показателей не позволяет проводить анализ, используя длинные временные ряды. Так, начиная с 2019 года изменилась методика расчета доходов населения. Данные по реальным располагаемым денежным доходам населения были пересчитаны только за период с 2013 года, по уровню бедности – с 2018 года.

Раздел Прогноза, посвященный рискам, содержит лишь краткое описание ключевых рисков без их детализации и не предлагает меры, позволяющие избежать описанные ситуации или минимизировать последствия.

3. Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

3.1. Анализ основных параметров бюджетной системы Российской Федерации

3.1.1. Динамика основных параметров бюджетной системы Российской Федерации на 2020 - 2022 годы характеризуется **постепенным снижением** доли доходов и расходов в ВВП к 2022 году по сравнению с 2019 годом при **профиците**, объем которого также снижается к 2022 году.

Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации в 2018 – 2022 годах представлены в следующей таблице.

Наименование	2018 год (отчет)		2019 год (закон)**		2020 год (прогноз)		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
Доходы бюджетной системы*	36 658,8	35,3	38 362,8	35,2	39 685,6	35,2	41 757,8	34,7	44 078,4	34,3
Доходы:										
федерального бюджета	19 454,4	18,7	20 174,9	18,5	20 379,4	18,1	21 246,5	17,7	22 058,3	17,2
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	12 392,5	11,9	13 376,0	12,3	14 122,1	12,5	14 836,3	12,3	15 616,3	12,2
бюджетов государственных внебюджетных фондов	10 900,8	10,5	11 419,6	10,5	12 055,7	10,7	12 579,7	10,5	13 228,7	10,3
бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования	2 067,6	2,0	2 068,3	1,9	2 225,4	2,0	2 359,0	2,0	2 487,2	1,9
Расходы бюджетной системы*	33 623,1	32,4	36 464,0	33,4	38 887,1	34,5	41 183,4	34,2	43 700,1	34,0
Расходы:										
федерального бюджета	16 713,0	16,1	18 293,7	16,8	19 503,3	17,3	20 634,0	17,1	21 763,3	16,9
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	11 882,2	11,4	13 278,2	12,2	14 098,9	12,5	14 830,4	12,3	15 588,6	12,1
бюджетов государственных внебюджетных фондов	11 119,5	10,7	11 499,8	10,5	12 156,5	10,8	12 623,7	10,5	13 173,1	10,3
бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования	2 065,0	2,0	2 068,3	1,9	2 225,4	2,0	2 359,0	2,0	2 487,2	1,9
Дефицит (профицит) бюджетной системы	3 035,6	2,9	1 898,8	1,7	798,5	0,7	574,4	0,5	378,3	0,3
в том числе:										
федерального бюджета	2 741,4	2,6	1 881,2	1,7	876,1	0,8	612,5	0,5	295,0	0,2
консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	510,3	0,5	97,8	0,1	23,2	0,0	5,9	0,0	27,7	0,0
бюджетов государственных внебюджетных фондов	-218,7	-0,2	-80,2	-0,1	-100,8	-0,1	-44,0	0,0	55,6	0,0
бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования	2,7	0,0	0,0		0,0		0,0		0,0	
ВВП, млрд. рублей	103 876		109 086		112 863		120 364		128 508	

* Без учета межбюджетных трансфертов и страховых взносов на неработающее население.

** В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями) и федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2019 – 2021 годы.

В 2020 году доля **доходов** бюджетов бюджетной системы в ВВП **сохраняется** практически на уровне 2019 года, в 2021 - 2022 годах ежегодно **снижается** по сравнению с предыдущим годом на 0,5 и на 0,4 процентного пункта соответственно, доля **расходов** бюджетов бюджетной системы в ВВП в 2020 году по сравнению с 2019 годом **увеличивается** на 1 процентный пункт, в 2021 - 2022 годах ежегодно **снижается** по сравнению с предыдущим годом на 0,3 и на 0,2 процентного пункта соответственно.

В предстоящем трехлетнем периоде сохраняется профицит бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, наличие которого обусловлено **профицитом федерального бюджета** (наблюдается с 2018 года). Профицит федерального бюджета в 2020 году составит 0,8 % ВВП, в 2021 году – 0,5 % ВВП и в 2021 году – 0,2 % ВВП.

Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов на 2018 – 2022 годы представлены в следующей таблице.

Наименование	2018 год (отчет)		2019 год (закон)*		2020 год (прогноз)		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
Расходы, всего	33 623	32,4	36 463	33,4	38 893	34,5	41 189	34,2	43 706	34,0
в том числе:										
Общегосударственные вопросы	2 132	2,1	2 375	2,2	2 540	2,3	2 643	2,2	2 746	2,1
Национальная оборона	2 828	2,7	2 957	2,7	3 102	2,7	3 248	2,7	3 335	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 110	2,0	2 366	2,2	2 615	2,3	2 621	2,2	2 656	2,1
Национальная экономика	4 443	4,3	5 029	4,6	5 177	4,6	5 554	4,6	6 169	4,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 324	1,3	1 530	1,4	1 572	1,4	1 680	1,4	1 858	1,4
Охрана окружающей среды	148	0,1	237	0,2	391	0,3	456	0,4	485	0,4
Образование	3 669	3,5	4 036	3,7	4 245	3,8	4 476	3,7	4 664	3,6
Культура, кинематография	528	0,5	544	0,5	577	0,5	598	0,5	621	0,5
Здравоохранение**	2 654	2,6	2 964	2,7	3 345	3,0	3 426	2,8	3 607	2,8
Социальная политика	12 402	11,9	13 008	11,9	13 797	12,2	14 309	11,9	14 669	11,4
Физическая культура и спорт	331	0,3	357	0,3	378	0,3	387	0,3	411	0,3
Средства массовой информации	137	0,1	127	0,1	141	0,1	120	0,1	119	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	916	0,9	933	0,9	1 013	0,9	1 156	1,0	1 278	1,0
Условно утвержденные расходы							516	0,4	1 088	0,8
ВВП, млрд. рублей	103 876		109 086		112 863		120 364		128 508	

* В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями).

** Без учета страховых взносов на неработающее население.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2020 – 2022 году **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с общей тенденцией к снижению в плановом периоде (12,2 % ВВП в 2020 году, 11,9 % ВВП в 2021 году, 11,4 % ВВП в 2022 году).

Доля расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность сохранится на уровне 4,9 % ВВП в среднем на 2020 – 2022 годы.

Расходы на развитие образования планируются в среднем на 2020 – 2022 годы на уровне 3,7 % ВВП, расходы на здравоохранение - 2,9 % ВВП, что значительно ниже, чем в странах «Группы семи». Так, в Великобритании¹⁷ в 2018 - 2019 финансовом году фактические расходы на здравоохранение составили 7,2 % ВВП, на образование – 4,2 % ВВП; в США¹⁸ на 2020 - 2022 годы на обязательные расходы на здравоохранение предусмотрено 10,1 % ВВП ежегодно; во Франции¹⁹ в 2020 году на здравоохранение – 8,0 % ВВП, на образование - 4,7 % ВВП.

3.1.2. Анализ проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Основные направления), представленных одновременно с законопроектом, показывает, что в Основных направлениях недостаточное внимание уделено основным мерам в области бюджетной, налоговой и таможенной политики, направленным на достижение национальных целей развития, принципам управления средствами ФНБ, систематизации неналоговых платежей, повышению качества формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и ряду других вопросов.

Подробный анализ Основных направлений представлен в приложении № 1 к подразделу 3 Заключения.

3.1.3. Анализ Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р и представленного одновременно с законопроектом (далее - Бюджетный прогноз), показывает, что его содержание **в основном соответствует требованиям** к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914, **за исключением** информации о финансовом обеспечении **государственных программ** Российской Федерации на весь период их действия. Информация о финансовом обеспечении госпрограмм приведена до 2024 года.

Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, содержащиеся в Бюджетном прогнозе, соответствуют параметрам

¹⁷ Данные статистического анализа бюджетных расходов в 2019 году, опубликованные Казначейством Великобритании.

¹⁸ По данным среднесрочного обзора бюджета Правительства США на 2020 финансовый год.

¹⁹ Согласно утвержденной Программе стабильности Правительства Франции на 2018 - 2022 годы.

прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного Правительством Российской Федерации 22 ноября 2018 года.

При этом данные за период 2019 - 2024 годов не актуализированы и не соответствуют прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 - 2024 годы, отличаясь от характеристик прогноза преимущественно в сторону улучшения показателей, которые представлены в следующей таблице.

	2018	За период 2019 - 2024 годов	
		Прогноз (базовый вариант)	Бюджетный прогноз (базовый вариант)
Цена на нефть марки «Юралс», долларов США за баррель	70	56,2	57,7
Курс доллара США, рублей за доллар США	62,5	66,3	65,1
Индекс потребительских цен, %	4,3	3,8	4,0
Валовой внутренний продукт, темп прироста, %	2,3	2,7	2,7
Производительность труда, темп прироста, %	2,0 ²⁰	2,3	2,5
Инвестиции в основной капитал, темп прироста, %	4,3	5,0	6,1
Доля инвестиций в основной капитал в ВВП, %	20,7	23,5	24,2
Реальные располагаемые доходы населения, темп прироста, %	0,1	1,8	2,0
Реальная заработная плата, темп прироста, %	8,5	2,8	2,4
Уровень безработицы, %	4,8	4,5	4,7

При прогнозировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации учитывались изменения законодательства Российской Федерации, введенные в действие с 1 января 2019 года, а также отдельные показатели, заложенные в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2021 года. Соответственно, в Бюджетном прогнозе, утвержденном в марте текущего года, **основные параметры** бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2020 – 2022 годы **отличаются** от аналогичных показателей проекта федерального закона о федеральном бюджете, проектов законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, прогноза консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Так, например, объем доходов федерального бюджета в законопроекте больше объема доходов, учтенного в Бюджетном прогнозе: в 2020 году - на 144 млрд. рублей, в 2021 и 2022 годах – на 268 млрд. рублей ежегодно. При этом в значительной степени меняется соотношение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов: в законопроекте нефтегазовые доходы в 2020 – 2022 годах меньше, чем в Бюджетном прогнозе, в среднем на 370 млрд. рублей, ненефтегазовые доходы больше в среднем на 570 млрд. рублей, соответственно расходы федерального бюджета в 2020 – 2022 годах больше на 570 млрд. рублей.

²⁰ Оценка Минэкономразвития России.

В связи с изложенным и с учетом методологии составления Бюджетного прогноза, основанной в том числе на сложившейся структуре доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и среднесрочной динамике ряда показателей, **возможно, потребуется внесение изменений** в него после принятия законов о соответствующем бюджете, как это предусмотрено бюджетным законодательством.

3.2. Анализ основных характеристик и показателей проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, структурных особенностей проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

3.2.1. Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, предполагающего ускорение темпов роста ВВП с 1,7 % до 3,1 - 3,2%, снижение цен на нефть марки «Юралс» с 57 до 55 долларов США за баррель, рост курса доллара США с 65,7 до 66,5 рублей за доллар, увеличение индекса потребительских цен с 3 % до 4 % соответственно.

Проект федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов сбалансирован, предусмотрено снижение ненефтегазового дефицита федерального бюджета до 5,8 % ВВП в 2022 году. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7 % прогнозируемого ВВП, составит к концу 2020 года 1 670 млрд. рублей, или 1,5 % ВВП.

Расходы федерального бюджета сформированы в соответствии с пунктом 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации (бюджетное правило). При составлении федерального бюджета соблюдены принципы общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, прозрачности (открытости) бюджета.

Законопроект сформирован с учетом задач по реализации национальных целей и ключевых приоритетов на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года».

3.2.2. Основные характеристики и показатели федерального бюджета на 2018 - 2019 годы и проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов представлены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование	2018 год (отчет)		2019 год (закон)*		2019 год (ожидаемая оценка)**		2020 год (прогноз)		2021 год (прогноз)		2022 год (прогноз)	
	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %	млрд. рублей	доля в ВВП, %
ВВП	103 876		109 086		108 414		112 863		120 364		128 508	
Доходы, всего	19 454,4	18,7	20 174,9	18,5	19 952,4	18,4	20 379,4	18,1	21 246,5	17,7	22 058,3	17,2
Нефтегазовые доходы	9 017,8	8,7	8 239,5	7,6	7 845,5	7,2	7 472,2	6,6	7 679,4	6,4	7 730,6	6,0
Ненефтегазовые доходы (без учета нефтегазовых доходов)	10 436,6	10,0	11 935,4	10,9	12 106,9	11,2	12 907,2	11,4	13 567,1	11,3	14 327,7	11,1
Расходы, всего	16 713,0	16,1	18 293,7	16,8	19 310,8	17,8	19 503,3	17,3	20 634,0	17,1	21 763,3	16,9
Процентные расходы	806,0	0,8	819,0	0,8	819,0	0,8	897,0	0,8	1 037,1	0,9	1 155,7	0,9
Непроцентные расходы	15 907,0	15,3	17 474,7	16,0	18 491,8	17,1	18 606,3	16,5	19 596,9	16,3	20 607,6	16,0
Ненефтегазовый дефицит	-6 276,4	-6,0	-6 358,3	-5,8	-7 203,9	-6,6	-6 596,1	-5,8	-7 066,9	-5,9	-7 435,6	-5,8
Профицит	2 741,4	2,6	1 881,2	1,7	641,6	0,6	876,1	0,8	612,5	0,5	295,0	0,2
Источники финансирования дефицита, всего	-2 741,4	-2,6	-1 881,2	-1,7	-641,6	-0,6	-876,1	-0,8	-612,5	-0,5	-295,0	-0,2
из них:												
внутренние источники финансирования дефицита	-2 606,2	-2,5	-1 569,0	-1,4			-550,1	-0,5	-575,5	-0,5	-69,2	-0,05
из них:												
сальдо государственных заимствований	507,5	0,5	1 566,6	1,4			1 740,2	1,5	1 549,0	1,3	1 825,9	1,4
изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте	-3 222,4	-3,1	-3 177,0	-2,9			-2 328,4	-2,1	-2 230,3	-1,9	-2 031,5	-1,6
поступление средств от приватизации	12,8	0,01	13,2	0,01			11,3	0,01	3,6	0	3,6	0
внешние источники финансирования дефицита	-135,2	-0,1	-312,2	-0,3			-326,0	-0,3	-37,0	-0,03	-225,8	-0,2
из них:												
сальдо государственных заимствований	-65,4	-0,06	-156,9	-0,1			-135,9	-0,1	171,5	0,1	41,2	0,03

* В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (с изменениями).

** В соответствии с материалами, представленными одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Проектом федерального бюджета предусматривается снижение доли доходов с 18,1 % ВВП в 2020 году до 17,2 % ВВП в 2022 году, расходов – с 17,3 % ВВП в 2020 году до 16,9 % ВВП в 2022 году, профицита – с 0,8 % ВВП в 2020 году до 0,2 % ВВП в 2022 году. В 2020 – 2022 годах **ненефтегазовый дефицит** составит 5,8 – 5,9 % ВВП.

3.2.3. В соответствии с законопроектом доходы федерального бюджета составят в 2020 году 20 379,4 млрд. рублей, что на 204,4 млрд. рублей, или на 1 %, больше объема, утвержденного на 2019 год Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ (с

изменениями), в 2021 году - 21 246,5 млрд. рублей, что на 867,2 млрд. рублей, или на 4,3 %, больше, чем в 2020 году, в 2022 году – 22 058,3 млрд. рублей, что на 811,7 млрд. рублей, или на 3,8 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2021 году.

Структура доходов федерального бюджета в 2018 - 2022 годах представлена в следующей таблице.

Наименование показателя	(млн. рублей)											
	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	отчет	% ВВП	Федеральный закон			% ВВП	прогноз	% ВВП	прогноз	% ВВП	прогноз	% ВВП
			№ 459-ФЗ	№ 459-ФЗ (с изменениями)	оценка							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Доходы, всего	19 454 369,0	18,7	19 969 337,0	20 174 949,7	19 952 396,0	18,4	20 379 371,6	18,1	21 246 524,6	17,7	22 058 263,9	17,2
в том числе:												
Нефтегазовые доходы	9 017 774,5	8,7	8 298 248,9	8 239 499,4	7 845 474,7	7,2	7 472 247,4	6,6	7 679 413,4	6,4	7 730 626,3	6,0
Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов, %	46,4	0,0	41,6	40,8	39,3		36,7		36,1		35,0	
НДПИ на углеводородное сырье	6 009 849,4	5,8	6 059 293,8	6 133 487,3	5 953 577,0	5,5	5 979 321,5	5,3	6 444 251,5	5,4	6 804 035,9	5,3
Вывозные таможенные пошлины на нефть сырую, газ природный, товары, выработанные из нефти	3 007 925,1	2,9	2 436 680,8	2 335 577,6	2 195 607,3	2,0	1 726 083,9	1,5	1 497 689,7	1,2	1 209 264,9	0,9
Акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку	0,0	0,0	-300 847,2	-292 855,5	-388 146,8	-0,4	-329 059,9	-0,3	-346 586,0	-0,3	-363 517,0	-0,3
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	0,0	0,0	103 121,5	63 290,0	84 437,2	0,1	95 901,9	0,1	84 058,2	0,1	80 842,5	0,1
Ненефтегазовые доходы	10 436 594,5	10,0	11 671 088,1	11 935 450,3	12 106 921,3	11,2	12 907 124,3	11,4	13 567 111,1	11,3	14 327 637,5	11,1
Доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов, %	53,6	0,0	58,4	59,2	60,7	0,0	63,3	0,0	63,9	0,0	65,0	0,0
НДС	6 016 700,9	5,8	6 899 717,7	7 020 432,9	7 023 443,9	6,5	7 492 447,1	6,6	7 991 147,9	6,6	8 563 470,8	6,7
Налог на прибыль организаций	995 539,7	1,0	960 337,5	1 125 965,4	1 182 154,8	1,1	1 210 335,6	1,1	1 241 181,2	1,0	1 305 701,1	1,0
Акцизы	957 065,6	0,9	767 495,5	784 105,7	644 456,2	0,6	756 664,7	0,7	725 417,7	0,6	680 585,6	0,5
НДПИ (без нефтегазовых доходов)	50 499,0	0,0	53 603,6	52 692,5	51 926,3	0,0	56 571,5	0,1	58 405,9	0,0	59 772,8	0,0
Таможенные пошлины (без нефтегазовых доходов)	17 724,7	0,0	21 496,9	18 181,8	17 290,9	0,0	19 508,4	0,0	21 824,6	0,0	24 924,8	0,0
Доходы (операции) по соглашениям между государствами - членами Евразийского экономического союза	665 812,7	0,6	655 523,0	656 495,5	681 373,8	0,6	656 262,7	0,6	703 923,3	0,6	762 240,1	0,6
Прочие ненефтегазовые доходы	1 733 251,9	1,7	2 312 913,8	2 277 576,6	2 506 275,4	2,3	2 715 334,2	2,4	2 825 210,5	2,3	2 930 942,3	2,3

В 2020 - 2022 годах в структуре нефтегазовых доходов наибольший удельный вес занимают доходы: в 2020 году – доходы от уплаты налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДПИ) в виде углеводородного сырья (80 %) и вывозные таможенные пошлины на нефть (9,9 %); в 2021 году – доходы от уплаты НДПИ в виде углеводородного сырья (83,9 %) и вывозные таможенные пошлины на газ природный (9,9 %); в 2022 году – доходы от уплаты НДПИ в виде углеводородного сырья (88 %) и вывозные таможенные пошлины на газ

природный (9,5 %).

В 2020 году прогнозируется снижение нефтегазовых доходов относительно оценки 2019 года в процентах к ВВП с 7,2 % до 6,6 %, в 2021 году по сравнению с 2020 годом - с 6,6 % до 6,4 %, в 2022 году по сравнению с 2021 годом - с 6,4 % до 6 %, что обусловлено следующими факторами:

снижением прогноза цены нефть марки «Юралс» (с 57 долларов США за баррель в 2020 году до 55 долларов США за баррель к 2022 году) при относительно стабильном в реальном выражении курсе рубля к доллару США;

сокращением доли нефтегазового сектора в структуре ВВП на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции;

ростом выпадающих доходов, связанных с предоставленными предприятиям топливно-энергетического комплекса льготами, в том числе в связи с введением режима налога на дополнительный доход в нефтяной отрасли.

Базовые нефтегазовые доходы **в 2020 году** составят 5 139,3 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 2 332,9 млрд. рублей, **в 2021 году** базовые нефтегазовые доходы – 5 444,9 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 2 234,5 млрд. рублей, **в 2022 году** базовые нефтегазовые доходы – 5 695,0 млрд. рублей, дополнительные нефтегазовые доходы – 2 035,6 млрд. рублей. Базовые нефтегазовые доходы рассчитаны на основании базовой цены на нефть – 42,4, 43,3 и 44,2 доллара США за баррель в 2020 – 2022 годах соответственно.

Доля ненефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета увеличивается с 63,3 % в 2020 году до 65 % в 2022 году при незначительном снижении в процентах к ВВП с 11,4 % в 2020 году до 11,1 % в 2022 году.

Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), в основном за счет роста ВВП в номинальном выражении, изменением структуры налоговой базы, ростом дополнительных поступлений в результате проводимой работы по повышению качества администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ростом стоимостных объемов импорта и изменения его структуры, увеличением курса доллара США, увеличением прибыли прибыльных организаций, изменением налога на дивиденды и доходы от иностранных компаний.

В 2020 - 2022 годах в структуре ненефтегазовых доходов наибольший удельный вес будут занимать доходы от уплаты налога на добавленную стоимость: 36,8 %, 37,6 % и 38,8 % соответственно.

Структура основных налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета на 2019 - 2022 годы представлена в следующей таблице.

Основные виды доходов	2019 год		Прогноз		
	Федеральный закон		2020 год	2021 год	2022 год
	№ 459-ФЗ	№ 459-ФЗ с изменениями			
1	2	3	4	5	6
Налог на прибыль организаций	4,8	5,6	5,9	5,8	5,9
Налог на добавленную стоимость	34,6	34,8	36,8	37,6	38,8
Акцизы	2,3	2,4	3,7	3,4	3,1
Налог на добычу полезных ископаемых	30,6	30,7	29,6	30,6	31,1
Таможенные пошлины	12,3	11,7	8,6	7,2	5,6
Доходы (операции) по соглашениям между государствами - членами Евразийского экономического союза	3,3	3,3	3,2	3,3	3,5
Прочие доходы	12,1	11,6	12,2	12,1	12,0

Основную долю доходов федерального бюджета в 2020, 2021 и 2022 годах будут составлять доходы от уплаты налога на добавленную стоимость (36,8 %, 37,6 % и 38,8 % соответственно), налога на добычу полезных ископаемых (29,6 %, 30,6 % и 31,1 % соответственно), таможенные пошлины (8,6 %, 7,2 % и 5,6 % соответственно).

3.2.3.1. В прогнозе доходов на 2020 - 2022 годы учтена корректировка параметров **завершения налогового маневра** в нефтегазовой отрасли. Доходы в части налога на добычу полезных ископаемых увеличатся за счет изменения порядка расчета ставки НДПИ при добыче нефти с учетом увеличения ее на величину коэффициента $N_{буг}^{21}$, характеризующего надбавку за изменение размера демпфирующей компоненты возвратного акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, а также корректировки параметров демпфирующего компонента (Кдемп), компенсирующего затраты на поставку нефтепродуктов на внутренний рынок для нефтяных компаний.

Согласно пояснительной записке к законопроекту при формировании прогноза по доходам федерального бюджета учтены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, внесенные Федеральным законом от 15 апреля 2019 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», вступающие в силу с 1 января 2020 года и предусматривающие с 1 января 2020 года:

установление нормативов зачисления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от уплаты исполнительского сбора;

изменение нормативов зачисления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации доходов от уплаты:

акцизов на спирт этиловый из пищевого или непищевого сырья;

акцизов на спиртосодержащую продукцию;

платы за негативное воздействие на окружающую среду;

²¹ Коэффициент $N_{буг}$, характеризует надбавку за изменение механизма демпфера с 2020 года. В целях частичной компенсации снижения доходов федерального бюджета в связи с корректировкой демпфирующей компоненты Федеральным законом от 30 июля 2019 г. № 255-ФЗ, с 2020 года предусмотрено увеличение ставки НДПИ при добыче нефти на коэффициент $N_{буг}$.

денежных взысканий (штрафов) и сумм по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

3.2.3.2. В прогнозе доходов на трехлетний период **учтен переход** к единому подходу по определению дивидендной политики компаний – направление на дивиденды не менее 50% чистой прибыли по МСФО.

3.2.3.4. При расчете прогнозируемого объема доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов учитывались **изменения законодательства** Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, вводимые и планируемые к введению в действие с 1 января 2020 года.

Информация об изменениях законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации представлена в приложении № 2 к подразделу 3 Заключения.

Совокупный эффект указанных изменений в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации для доходов федерального бюджета **в 2020 году составит 144,4 млрд. рублей, в 2021 году – 135,5 млрд. рублей, в 2022 году – 514,0 млрд. рублей.**

Вместе с тем в ряде случаев Минфином России при прогнозировании доходов федерального бюджета учтены изменения законодательства Российской Федерации, планируемые к введению в действие с 1 января 2020 года только в редакции законопроектов, принятых в первом чтении, без учета поправок ко второму чтению. При этом к Федеральному закону от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ было принято 128 поправок, к Федеральному закону от 29 сентября 2019 г. № 326-ФЗ – 22 поправки.

Практика внесения значительного количества поправок ко второму чтению, в том числе изменяющих концепцию законопроекта, принятого в первом чтении, которые при этом не содержат финансово-экономического обоснования и расчетов влияния предлагаемых изменений, затрудняет прогнозирование доходов федерального бюджета.

3.2.3.5. Следует отметить, что в законопроекте **не учтено влияние** следующих нормативных правовых актов.

3.2.3.5.1. В законопроекте **не учтено** влияние на доходы федерального бюджета Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 211-ФЗ «О внесении изменений в главы 21 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Указанным Федеральным законом освобождается от **НДС** реализация услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, оказываемых региональными операторами. Также освобождается от уплаты налога на добавленную стоимость реализация коммунальных услуг, приобретенных у региональных операторов. Положения статьи 149 Налогового

кодекса Российской Федерации в новой редакции применяются в отношении операций по реализации услуг, оказываемых региональными операторами, по предельным единым тарифам, вводимым в действие с 1 января 2020 года.

Кроме того, в части **налога на прибыль организаций** субъектам Российской Федерации предоставлено право своими законами устанавливать для региональных операторов ставку в размере 0 процентов по налогу, который зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации. В случае принятия субъектом Российской Федерации такого решения налоговая ставка по налогу, зачисляемому в федеральный бюджет, устанавливается также в размере 0 процентов. Указанные налоговые ставки применяются только к прибыли организации, которая получена от деятельности по договору на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Окончательная редакция текста федерального закона была сформирована поправками ко второму чтению, при этом в финансово-экономическом обосновании к внесенному законопроекту не содержалось сведений об объеме выпадающих доходов в результате его принятия.

3.2.3.5.2. В проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» не учтено влияние положений федеральных законов, принятых Государственной Думой в третьем чтении 19 сентября 2019 года и вступающих в силу с 1 января 2020 года, а именно Федерального закона от 29 сентября 2019 г. № 322-ФЗ «О внесении изменений в статьи 164 и 165 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (проект № 753237-7) и Федерального закона от 29 сентября 2019 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в статью 24² части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части налогового стимулирования развития гражданской авиации и других вопросов налогообложения) (проект № 733024-7).

Указанными федеральными законами предусматривается внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и распространение действия ставки **НДС 0** процентов на услуги по транзитной перевозке порожних контейнеров и железнодорожного подвижного состава, обложение НДС по ставке в размере 0 процентов операций по реализации гражданских воздушных судов, зарегистрированных (подлежащих регистрации) в Государственном реестре гражданских воздушных судов Российской Федерации, операций по реализации работ (услуг) по строительству указанных воздушных судов, операций по реализации услуг по передаче гражданских воздушных судов, зарегистрированных (подлежащих регистрации) в Государственном реестре гражданских воздушных судов Российской Федерации, по договорам аренды (лизинга), операций по реализации авиационных двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, используемых для

строительства, ремонта и (или) модернизации в Российской Федерации гражданских воздушных судов.

При этом в финансово-экономическом обосновании к законопроекту № 753237-7 не содержалось сведений об объеме выпадающих доходов федерального бюджета в прогнозируемом периоде, а в финансово-экономическом обосновании к законопроекту № 733024-7 было указано, что **общая сумма НДС, подлежащая возмещению из федерального бюджета до 2025 года, составит не менее 143,8 млрд. рублей.**

3.2.3.5.3. В прогнозе поступления акцизов в законопроекте не учтены положения Федерального закона от 29 сентября 2019 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающие в том числе признание подакцизным товаром виноградного сусла и фруктового сусла, признание электронных систем доставки никотина многоразового использования подакцизным товаром и установление по ним налоговой ставки акциза в 2020 году в размере 50 рублей за 1 штуку с ежегодной индексацией с учетом уровня инфляции, отнесение к подакцизным товарам устройств для нагревания табака и установление налоговой ставки акциза на них на уровне ставки на электронные системы доставки никотина.

3.2.3.5.4. В части налога на прибыль организаций Счетная палата отмечает, что при расчете прогнозируемого объема доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в законопроекте не учтено применительно к 2022 году предлагаемое Федеральным законом от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» продление ограничения уменьшения налоговой базы на сумму убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах, более чем на 50 % на срок до 31 декабря 2021 года. Ранее данная норма распространялась на срок до 31 декабря 2020 года.

Принимая во внимание, что в расчете прогноза поступления налога на прибыль организаций на 2020 - 2022 годы не было учтено предусмотренное действующим законодательством прекращение действия указанного ограничения с 2021 года, данное изменение законодательства может привести к снижению поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации в 2022 году. При этом в связи с указанным изменением в расчетах налога на прибыль организаций, факторном анализе и приложении № 2 к пояснительной записке к законопроекту не приведена информация о влиянии на доходы федерального бюджета в 2021 и 2022 годы.

3.2.3.5.5. Таким образом, в законопроекте не учтено влияние положений 5 федеральных законов о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, 4 из которых приняты в конце сентября этого года.

В расчете ненефтегазовых доходов на 2022 год не учтено положение принятого Федерального закона от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ, которое **может привести к снижению прогнозного поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет, что, в свою очередь, приведет к уменьшению не только доходов, но и расходов федерального бюджета, поскольку ненефтегазовые доходы принимаются в расчет предельного объема бюджетных ассигнований в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.**

3.2.4. Объем расходов федерального бюджета в 2020 году по сравнению с 2019 годом (ожидаемая оценка исполнения) **увеличится на 364,0 млрд. рублей**, или на 1,9 % (в реальном выражении уменьшится на 1,1 %), в 2021 году по сравнению с предыдущим годом увеличится **на 1 130,7 млрд. рублей**, или на 5,8 % (в реальном выражении увеличится на 2,7 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 515,9 млрд. рублей, в 2022 году по сравнению с предыдущим годом увеличится **на 1 129,3 млрд. рублей**, или на 5,5 % (в реальном выражении - на 2,4 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 1 088,2 млрд. рублей.

В 2020 - 2022 годах расходы федерального бюджета снижаются с 17,3 % ВВП в 2020 году до 16,9 % ВВП в 2022 году.

Расчет общего объема расходов федерального бюджета на 2020 - 2022 годы осуществлен в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации (бюджетное правило).

(млрд. рублей)			
Показатель	2020 год	2021 год	2022 год
Общий объем расходов федерального бюджета – всего	19 503,3	20 634,0	21 763,3
1. Базовые нефтегазовые доходы	5 139,3	5 444,9	5 695,0
2. Ненефтегазовые доходы	12 907,1	13 567,1	14 327,6
3. Расходы на обслуживание государственного долга	897,0	1 037,0	1 155,7
4. Расчетный объем (первичный структурный баланс <i>(при базовой цене на нефть)</i>)	559,9	585,0	585,0

3.2.4.1. Структура расходов федерального бюджета на 2018 – 2022 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по разделам классификации расходов бюджетов представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
Наименование	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
<i>ВВП, млрд. рублей</i>	<i>103 876</i>	<i>108 414</i>	<i>112 863</i>	<i>120 364</i>	<i>128 508</i>
Расходы, всего *	16 713,0	19 139,3	19 503,3	20 118,2	20 675,1

Наименование	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
в % ВВП	16,1	17,7	17,3	16,7	16,1
в том числе:					
Общегосударственные вопросы	1 257,1	1 643,0	1 555,4	1 619,0	1 665,1
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	94,7	385,9	-87,7	63,6	46,11
в % к итогу	7,5	8,6	8,0	8,0	8,1
в % ВВП	1,2	1,5	1,4	1,3	1,3
Национальная оборона	2 827,0	3 210,9	3 100,8	3 246,5	3 332,7
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	-25,3	383,9	-110,1	145,7	86,2
в % к итогу	16,9	16,8	15,9	16,1	16,1
в % ВВП	2,7	3,0	2,7	2,7	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 971,0	2 233,1	2 458,2	2 456	2 479,9
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	53,6	261,5	225,1	-2,2	23,9
в % к итогу	11,8	11,7	12,6	12,2	12,0
в % ВВП	1,9	2,1	2,2	2,0	1,9
Национальная экономика	2 402,1	2 896,5	2 638,3	2 842,8	3 246,4
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	-58,0	494,4	-258,2	204,5	403,6
в % к итогу	14,4	15,1	13,5	14,1	15,7
в % ВВП	2,3	2,7	2,3	2,4	2,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	148,8	290,3	251,6	289,6	386,5
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	29,3	141,5	-38,7	38,0	96,9
в % к итогу	0,9	1,5	1,3	1,4	1,9
в % ВВП	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3
Охрана окружающей среды	116,0	195,9	348,4	411,5	437,7
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	23,6	89,9	152,6	63,1	26,2
в % к итогу	0,7	1,0	1,8	2,0	2,1
в % ВВП	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
Образование	722,6	899,6	911,6	947,4	903,5
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	107,6	177,0	12,0	35,8	-43,9
в % к итогу	4,3	4,7	4,7	4,7	4,4
в % ВВП	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
Культура, кинематография	94,9	141,2	138,4	132,9	124,2
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	5,2	46,3	-2,8	-5,5	-8,7
в % к итогу	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	537,3	739,2	1 022,1	961,3	976,2
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	97,4	201,9	282,9	-60,8	14,9
в % к итогу	3,2	3,9	5,2	4,8	4,7
в % ВВП	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8
Социальная политика	4 581,8	4 856,5	5 010,6	6 046,1	4 827,7
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	-410,2	274,7	154,1	35,5	-218,4
в % к итогу	27,4	25,4	25,7	25,1	23,4
в % ВВП	4,4	4,5	4,4	4,2	3,8
Физическая культура и спорт	64,0	86,8	69,9	61,1	64,2
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	-32,1	22,8	-16,9	-8,8	3,1
в % к итогу	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Средства массовой информации	88,4	88,3	92,5	71,5	71,2
прирост к предыдущему году, млрд. рублей	5,2	-0,2	4,2	-20,9	-0,3
в % к итогу	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Наименование	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
Обслуживание государственного и муниципального долга	806,0	819,0	896,9	1 037,1	1 155,7
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>96,8</i>	<i>13,0</i>	<i>77,9</i>	<i>140,1</i>	<i>118,7</i>
<i>в % к итогу</i>	<i>4,8</i>	<i>4,3</i>	<i>4,6</i>	<i>5,2</i>	<i>5,6</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 095,4	1 039,0	1 008,7	995,6	1 004,1
<i>прирост к предыдущему году, млрд. рублей</i>	<i>304,7</i>	<i>-56,4</i>	<i>-30,3</i>	<i>-13,1</i>	<i>8,5</i>
<i>в % к итогу</i>	<i>6,6</i>	<i>5,4</i>	<i>5,2</i>	<i>4,9</i>	<i>4,9</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>

* Общий объем расходов федерального бюджета на 2021 и 2022 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме соответственно 515,8 млрд. рублей и 1 088,5 млрд. рублей.

Наибольшее увеличение расходов в 2020 году в номинальном выражении по сравнению с 2019 годом предусматривается на здравоохранение – 282,9 млрд. рублей (31,1 % общей суммы увеличения), национальную безопасность и правоохранительную деятельность – 225,1 млрд. рублей (24,8 % общей суммы увеличения), социальную политику – 154,1 млрд. рублей (17,0 % общей суммы увеличения).

Наибольшее уменьшение расходов в 2020 году в номинальном выражении по сравнению с 2019 годом предусматривается на национальную оборону – (-) 110,1 млрд. рублей (20,2 % общей суммы уменьшения) и общегосударственные вопросы – (-) 87,7 млрд. рублей (16,1 %). В 2021 – 2022 годах расходы на общегосударственные вопросы, национальную экономику, жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды **будут иметь тенденцию к росту**, а на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, образование, культуру и кинематографию, здравоохранение, социальную политику, средства массовой информации – **к снижению**. Расходы на национальную оборону, физическую культуру и спорт, межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в 2021 и 2022 годах остаются на одном уровне.

Следует отметить, что **существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2020 – 2022 годы не произошло**.

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2020 – 2022 году **наибольший объем** расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,4 % ВВП в 2020 году, 4,2 % ВВП в 2021 году, 3,8 % ВВП в 2022 году).

Расходы на образование планируются на 2020 – 2021 годы на уровне 2019 года (0,8 % ВВП), на 2022 год **снижаются до 0,7 % ВВП**. Расходы на здравоохранение планируются на 2020 год на уровне 0,9 % ВВП, что на 0,2 процентного пункта выше, чем в 2019 году, в плановом

периоде 2021 - 2022 годов **снижаются до 0,8 % ВВП**. Доля расходов на национальную оборону в 2020 - 2021 годах планируется на уровне 2,7 % ВВП, на 2022 год – 2,6 % ВВП.

К 2022 году планируется снижение суммарной доли расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в общем объеме расходов с 28,4 % в 2019 году до 28,1 % в 2022 году, или на 0,3 процентного пункта.

3.2.4.2. Структура расходов федерального бюджета на 2018 – 2022 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по группам видов расходов классификации расходов бюджетов представлена в следующей таблице.

Наименование вида расходов	(млрд. рублей)				
	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
<i>ВВП, млрд. рублей</i>	<i>103 875,8</i>	<i>108 414,3</i>	<i>112 863,1</i>	<i>120 364,4</i>	<i>128 508,3</i>
Расходы, всего *	16 713,0	19 139,3	19 503,3	20 118,2	20 675,1
<i>в % ВВП</i>	<i>16,1</i>	<i>17,7</i>	<i>17,3</i>	<i>16,7</i>	<i>16,1</i>
в том числе:					
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами (ВР 100)	2 838,1	2 925,4	2 938,8	3 032,4	3 150,3
<i>в % к итогу</i>	<i>17,0</i>	<i>15,3</i>	<i>15,1</i>	<i>15,1</i>	<i>15,2</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>2,7</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (ВР 200)	3 389,6	3 841,8	3 641,0	3 796,7	3 982,9
<i>в % к итогу</i>	<i>20,3</i>	<i>20,1</i>	<i>18,7</i>	<i>18,9</i>	<i>19,3</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>3,3</i>	<i>3,5</i>	<i>3,2</i>	<i>3,2</i>	<i>3,1</i>
Социальное обеспечение и иные выплаты населению (ВР 300)	996,8	1 085,1	1 125,3	1 174,8	948,9
<i>в % к итогу</i>	<i>6,0</i>	<i>5,7</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>	<i>4,6</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7</i>
Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности (ВР 400)	817,2	1 019,2	910,9	891,3	895,3
<i>в % к итогу</i>	<i>4,9</i>	<i>5,3</i>	<i>4,7</i>	<i>4,4</i>	<i>4,3</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>
Межбюджетные трансферты (ВР 500)	5 358,2	5 906,4	6 086,4	6 103,5	5 996,5
<i>в % к итогу</i>	<i>32,1</i>	<i>30,9</i>	<i>31,2</i>	<i>30,3</i>	<i>29,0</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>5,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,4</i>	<i>5,1</i>	<i>4,7</i>
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям (ВР 600)	1 253,5	1 407,4	1 507,0	1 567,5	1 655,7
<i>в % к итогу</i>	<i>7,5</i>	<i>7,4</i>	<i>7,7</i>	<i>7,8</i>	<i>8,0</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
Обслуживание государственного (муниципального) долга (ВР 700)	805,9	819,0	897,0	1 037,1	1 155,7
<i>в % к итогу</i>	<i>4,8</i>	<i>4,3</i>	<i>4,6</i>	<i>5,2</i>	<i>5,6</i>
<i>в % ВВП</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
Иные бюджетные ассигнования (ВР 800)	1 253,7	2 135,0	2 396,9	2 515,0	2 889,8
<i>в % к итогу</i>	<i>7,5</i>	<i>11,2</i>	<i>12,3</i>	<i>12,5</i>	<i>14,0</i>

Наименование вида расходов	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
в % ВВП	1,2	2,0	2,1	2,1	2,2

* Общий объем расходов федерального бюджета на 2021 и 2022 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме соответственно 515,8 млрд. рублей и 1 088,5 млрд. рублей.

Наибольшее увеличение расходов в 2020 году в номинальном выражении по сравнению с 2019 годом предусматривается по группам видов расходов «Иные бюджетные ассигнования» (ВР 800) – 261,9 млрд. рублей (39 % общей суммы увеличения), «Межбюджетные трансферты» (ВР 500) – 180,0 млрд. рублей (26,7 % общей суммы увеличения), «Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям» (ВР 600) – 99,6 млрд. рублей (14,8 % общей суммы увеличения).

Уменьшение расходов в 2020 году по сравнению с 2019 годом в номинальном выражении предусматривается по группам видов расходов «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд» (ВР 200) – 200,8 млрд. рублей (65 % общей суммы уменьшения) и «Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности» (ВР 400) – 108,3 млрд. рублей (35 % общей суммы уменьшения).

К 2022 году по сравнению с 2019 годом **снижается удельный вес** в процентах к ВВП по **всем группам видов расходов**, кроме расходов на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям (рост с 7,4 до 8,0 процентного пункта), иных бюджетных ассигнований (рост с 2 до 2,2 процентного пункта), расходов на обслуживание государственного долга (рост с 0,8 до 0,9 процентного пункта).

3.2.4.3. Структура расходов федерального бюджета на 2018 – 2022 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета (открытая часть) по главным распорядителям средств федерального бюджета представлена в приложении № 3 к подразделу 3 Заключения. Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2020 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по **Минфину России, Минобороны России и МВД России**, которые в целом по указанным главным распорядителям в 2020 году составят **54,5 %** общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2020 год предусматриваются **94 главным распорядителям**.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2020 год по сравнению с 2019 годом **более чем на 10 %** предусматривается **по 6 главным распорядителям, по 10 главным**

распорядителям – более чем на 20 %, из них по Росстату – в 1,8 раза, Минприроды России – в 1,6 раза, ГК «Росатом» – в 1,5 раза, Минтруду России – в 1,4 раза.

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2020 год по сравнению с 2019 годом предусматривается **по 47 главным распорядителям**. Более чем на **10 % уменьшаются** объемы бюджетных ассигнований **по 27 главным распорядителям**, из них по Россвязи – на 39,2 %, Росалкогольрегулированию – на 37,8 %, Росаккредитации – на 27,3 %, Росжелдору – на 25,7 %.

3.2.4.4. Структура расходов федерального бюджета на 2018 – 2022 годы по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по направлениям реализации государственных программ Российской Федерации²² (открытая часть) представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
Наименование направления	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
Итого расходы федерального бюджета (открытая часть)	13 918,5	15 750,9	16 180,5	16 765,5	17 275,0
Итого по госпрограммам (открытая часть)	8 688,2	11 753,8	11 949,7	12 477,3	13 249,3
I. Новое качество жизни (10 программ)	2 585,3	2 783,8	3 137,2	3 156,6	3 246,5
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	29,8	23,7	26,3	25,3	24,5
% к ВВП	2,5	2,6	2,8	2,6	2,5
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ)	2 266,4	3 458,8	3 585,1	3 900,0	4 366,7
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	26,1	29,4	30,0	31,3	33,0
% к ВВП	2,2	3,2	3,2	3,2	3,4
III. Обеспечение национальной безопасности (5 программ)	880,9	2 326,5	2 415,3	2 481,4	2 554,7
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	10,1	19,8	20,2	19,9	19,3
% к ВВП	0,8	2,1	2,1	2,1	2,0
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 311,7	1 270,6	1 174,2	1 152,4	1 157,7
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	15,1	10,8	9,8	9,2	8,7
% к ВВП	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9
V. Эффективное государство (3 программы)	1 643,9	1 914,1	1 637,9	1 786,9	1 923,7
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	18,9	16,3	13,7	14,3	14,5
% к ВВП	1,6	1,8	1,5	1,5	1,5

В законопроекте на 2020 год предусматривается увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года **по 3 направлениям**. Наибольшее увеличение расходов предусматривается по **направлению «Новое качество жизни»** - на 353,4 млрд. рублей, или на 12,7 %. Увеличение

²² Перечень госпрограмм предусматривает их группировку по 5 направлениям реализации: «Новое качество жизни»; «Инновационное развитие и модернизация экономики»; «Обеспечение национальной безопасности»; «Сбалансированное региональное развитие»; «Эффективное государство».

расходов в 2020 году по сравнению с 2019 годом предусматривается по направлениям «Инновационное развитие и модернизация экономики» (на 126,3 млрд. рублей, или на 3,7 %) и «Обеспечение национальной безопасности» (на 88,3 млрд. рублей, или на 3,8 %).

На 2020 год уменьшение бюджетных ассигнований по сравнению с 2019 годом предусматривается по направлению «Эффективное государство» (на 276,3 млрд. рублей, или на 14,4 %) и «Сбалансированное региональное развитие» (на 69,4 млрд. рублей, или на 7,6 %).

Анализ предусмотренных законопроектом бюджетных ассигнований свидетельствует об **изменении структуры** расходов по всем направлениям. Так, **доля направления «Инновационное развитие и модернизация экономики»** (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам **увеличивается** с 29,4 % в 2019 году до 33,0 % в 2022 году, или **на 3,6 процентного пункта**.

В структуре расходов по направлениям **доля расходов по направлению «Сбалансированное региональное развитие»** (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам **уменьшается** с 10,8 % в 2019 году до 8,7 % в 2022 году, или **на 2,1 процентного пункта**.

По направлению «Новое качество жизни» (открытая часть) доля расходов в 2020 году по сравнению с 2019 годом увеличивается на 0,2 процентного пункта (до 2,8 %) с дальнейшей тенденцией к снижению до 2,5 % в 2022 году; по направлению «Обеспечение национальной безопасности» (открытая часть) доля расходов в 2020 году по сравнению с 2019 годом увеличивается на 0,4 процентного пункта (до 20,2 %) с дальнейшей тенденцией к снижению до 19,3 % в 2022 году.

По направлению «Эффективное государство» (открытая часть) доля расходов в 2020 году по сравнению с 2019 годом уменьшается на 2,6 процентного пункта (до 13,7 %) с дальнейшей тенденцией к увеличению до 14,5 % в 2022 году.

Наибольший объем расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (открытая часть) (3,2 % ВВП в 2019 - 2021 годах, 3,4 % ВВП в 2022 году).

Расходы по направлению «Новое качество жизни» (открытая часть) планируются практически на уровне 2019 года (2,6 % ВВП в 2019 году, 2,8 % ВВП в 2020 году, 2,6 % ВВП в 2021 году, 2,5 % ВВП в 2022 году).

Доля расходов по направлению «Обеспечение национальной безопасности» (открытая часть) в 2020 - 2021 годах также сохранится на уровне 2019 года (2,1 % ВВП), в 2022 году составит 2,0 % ВВП.

3.2.4.5. По итогам реализации госпрограмм в 2018 году Счетной палатой проведена оценка

их эффективности, согласно которой **7 госпрограмм соответствуют низкому уровню эффективности.**

Информация о расходах федерального бюджета на 2018 – 2022 годы по государственным программам Российской Федерации (открытая часть), которым, по оценке Счетной палаты, присвоен низкий уровень эффективности в 2018 году, представлена в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование направления/госпрограммы	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
Итого расходы федерального бюджета (открытая часть)	13 918,5	15 750,9	16 180,5	16 765,5	17 275,0
Итого по госпрограммам по госпрограммам (открытая часть)	8 688,2	11 753,8	11 949,7	12 477,3	13 249,3
<i>из них</i>					
«Развитие авиационной промышленности»	67,3	60,4	85,2	83,8	83,9
«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности»	6,9	15,1	11,3	11,1	11,1
«Космическая деятельность России»	161,3	251,7	198,5	209,1	208,7
«Развитие транспортной системы»	813,7	1 035,2	948,5	1 124,9	1 290,7
«Воспроизводство и использование природных ресурсов»	46,9	55,4	52,4	55,4	53,9
«Развитие энергетики»	11,2	18,6	22,5	13,8	13,4
«Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»	0,7	5,7	0,17	0,14	0,05

В законопроекте на 2020 год предусматривается **увеличение** бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года **по 2 госпрограммам**, которым, по оценке Счетной палаты, присвоен **низкий уровень эффективности в 2018 году**. Так, расходы по госпрограмме «Развитие авиационной промышленности» увеличиваются на 24,8 млрд. рублей, или на 41,1 %, по госпрограмме «Развитие энергетики» - на 3,9 млрд. рублей, или на 20,8 %.

Увеличение бюджетных ассигнований по госпрограмме «Развитие авиационной промышленности» в 2020 году по сравнению с 2019 годом связано с реализацией проекта по разработке и созданию перспективного двигателя ПД-35 (на 10,9 млрд. рублей), мероприятий по созданию системы послепродажного обслуживания воздушных судов и подготовки авиационного персонала для воздушных судов (на 5,3 млрд. рублей), проекта по созданию и освоению производства 75-местной модификации самолета «Сухой Суперджет» (на 5,3 млрд. рублей).

Увеличение расходов по госпрограмме «Развитие энергетики» связано с реализацией мероприятий новой подпрограммы «Развитие рынка газомоторного топлива», а именно строительство и развитие заправочной инфраструктуры компримированного природного газа (3,5 млрд. рублей), переоборудование автомобильной техники для использования природного газа в качестве моторного топлива (0,7 млрд. рублей).

Уменьшение бюджетных ассигнований (открытая часть) **на 2020 год** по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года предусматривается **по 5 госпрограммам**, которым, по оценке Счетной палаты, присвоен **низкий уровень эффективности в 2018 году**. Наибольшее уменьшение расходов предусматривается по госпрограмме «Развитие транспортной системы» - на 86,7 млрд. рублей, или на 8,4 %, по госпрограмме «Космическая деятельность России» - на 53,2 млрд. рублей, или на 21,1 %.

3.2.4.6. Начиная с 2019 года в структуре расходов федерального бюджета создан **Фонд развития**, являющийся источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Частью 6 статьи 6 законопроекта установлен²³ предельный объем **Фонда развития** на 2020 - 2021 годы в сумме 585,0 млрд. рублей ежегодно.

При этом **расходы федерального бюджета**, предусмотренные за счет средств Фонда развития, **не классифицированы**. По мнению Счетной палаты, **мониторинг и контроль использования данных средств** в ходе исполнения федерального бюджета **представляется затруднительным**.

Следует отметить, что в отличие от прошлого года в пояснительной записке к законопроекту, а также в приложении к ней **не представлено аналитическое распределение** мероприятий, на реализацию которых планируется направить средства Фонда развития.

Счетная палата обращает внимание на то, что в соответствии с подпунктом 7³⁻¹ части 2 статьи 264¹⁰ Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год должна представляться информация об использовании бюджетных ассигнований, источником формирования которых является Фонд развития.

3.2.4.7. В приложении № 8 к Методике расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов представлен **расчет объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на 2020 - 2022 годы**.

Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда рассчитан как сумма **345,0 млрд. рублей**, **проиндексированных** на прогнозируемый уровень инфляции 2017 года (3,2 %), 2018 года (3,4 %), 2019 года (4,7 %), 2020 года (3 %), 2021 года (4 %), 2022

²³ Согласно статье 179⁵ Бюджетного кодекса Российской Федерации предельный объем Фонда развития должен ежегодно устанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете до достижения в 2024 году суммы до 3 500 000,0 млн. рублей.

года (4 %), и **бюджетных ассигнований**, равных прогнозу **доходов от акцизов** на нефтепродукты, умноженному на **коэффициент 0,37** в 2019 году и **0,36 в 2020 - 2022 годах**. Следует отметить, что **норма** пункта 2 статьи 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации в части положения **о коэффициенте**, применяемом при установлении базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда (**0,83**), в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ) **приостановлена до 1 января 2021 года**.

Согласно пункту 2 статьи 4 Федерального закона от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ **коэффициенты**, применяемые при установлении базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, **установлены** в размере 0,37 в 2019 году и **0,36 в 2020 году**. Таким образом, в соответствии с пунктом 2 статьи 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации **значение указанного коэффициента в 2021 - 2022 годах должно составлять 0,83**.

Вместе с тем для расчета указанных расходов **в 2021 - 2022 годах применен коэффициент 0,36**.

Проектом федерального закона «О приостановлении действий отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году», представленным в Счетную палату Минфином России (письмо от 23 сентября 2019 г. № 01-02-02/09-72737), **значение указанного коэффициента в 2022 году предлагается установить 0,36**.

Данный законопроект поступил в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на 2020 – 2022 годы.

Учитывая изложенное, Счетная палата полагает, что Правительству Российской Федерации необходимо принимать меры по подготовке и принятию проектов федеральных законов, оказывающих влияние на расчет объема расходов федерального бюджета, в целом **до внесения** проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **в Государственную Думу**.

3.2.4.8. В проекте федерального бюджета на 2020 – 2022 годы предусмотрено резервирование бюджетных ассигнований по виду расходов 870 «Резервные средства». Объемы резервирования (открытая часть) в 2020 году составят 410,3 млрд. рублей, или 2,1 % общего объема расходов федерального бюджета, в 2021 году – 527,2 млрд. рублей, или

2,6 % общего объема расходов федерального бюджета, в 2022 году – 611,4 млрд. рублей, или 2,8 % общего объема расходов федерального бюджета.

Объемы резервирования, предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2020 год, больше объемов резервных средств, предусмотренных на 2019 год в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», на 3,4 млрд. рублей, или на 0,8 % (в 2019 году - 406,9 млрд. рублей, или 2,2 % общего объема расходов федерального бюджета), в 2021 году по сравнению с 2020 годом - на 116, 9 млрд. рублей, или на 28,5 %, в 2022 году по сравнению с 2021 годом - на 84,2 млрд. рублей, или на 16 %.

Направления резервирования средств федерального бюджета в 2020 – 2022 годах представлены в приложении № 4 к подразделу 3 Заключения.

Счетная палата отмечает, что ежегодно значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется. Так, в 2018 году объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 49,97 млрд. рублей (без учета средств резервных фондов) и увеличился по сравнению с 2017 годом на 94,5 % (2017 год – 25,7 млрд. рублей).

Резервный фонд Правительства Российской Федерации планируется в объеме 10,0 млрд. рублей на 2020 – 2022 годы ежегодно, Резервный фонд Президента Российской Федерации – в объеме 10,0 млрд. рублей на 2020 – 2022 годы ежегодно.

Следует отметить, в ходе контрольного мероприятия Минфином России **не представлены расчеты и обоснования в потребности зарезервированных средств** по национальному проекту «Экология». Так, в ответ на запрос Счетной палаты Минфин России (письмо от 5 сентября 2019 г. № 19-03-13/68533) сообщил, что «объемы бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов, составляющие резервные средства, **сформированы исходя из нераспределенных по результатам федеральных проектов средств федерального бюджета**».

3.2.5. Законопроектом предусматривается последовательное **сокращение профицита** федерального бюджета с **876,1 млрд. рублей** в 2020 году до **295,0 млрд. рублей** в 2022 году. По отношению к ВВП профицит уменьшается с 0,8 % в 2020 году до 0,2 % в 2022 году.

Первичный структурный баланс (при расчете доходов исходя из базовой цены на нефть, ненефтегазовых доходов и расходов на обслуживание государственного долга) составит 559,9 млрд. рублей в 2020 году и 585,0 млрд. рублей в 2021 и 2022 годах, то есть 0,5 % ВВП ежегодно.

Анализ динамики объема **ненефтегазового дефицита** федерального бюджета относительно ВВП показывает, что **ненефтегазовый дефицит** снижается с **6,6 % ВВП** в 2019 году (согласно оценке исполнения) до **5,8 % ВВП** в 2022 году.

Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2020 году составят **(-) 550,1 млрд. рублей**, **внешнего финансирования дефицита федерального бюджета** - **(-) 326,0 млрд. рублей**, в 2021 году – **(-) 575,5 млрд. рублей** и **(-) 37,0 млрд. рублей** соответственно, в 2022 году – **(-) 69,2 млрд. рублей** и **(-) 225,7 млрд. рублей** соответственно.

Основным источником финансирования дефицита федерального бюджета в 2020 – 2022 годах будут выступать **государственные внутренние заимствования Российской Федерации**.

В 2020 – 2022 годах предусмотрено **увеличение объемов внутренних заимствований** по сравнению с предыдущим годом на 44,7 млрд. рублей, или на 2,0 % (до 2 324,8 млрд. рублей), на 211,1 млрд. рублей, или на 9,1 %, на 357,4 млрд. рублей, или на 14,1 %, соответственно.

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2020 году составит 1 740,2 млрд. рублей, что на 173,6 млрд. рублей, или **на 11 %**, больше показателя 2019 года (1 566,6 млрд. рублей), в 2021 году – 1 549,0 млрд. рублей и в 2022 году – 1 825,9 млрд. рублей.

Таким образом, **роль государственных рыночных заимствований на российском внутреннем рынке будет возрастать**.

По-прежнему **отмечается низкий уровень** запланированного показателя «Средства от **продажи акций** и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности». Так, общий объем указанных поступлений в 2020 – 2022 годах составит 18,5 млрд. рублей, из них в 2020 году запланировано 11,3 млрд. рублей, в **2021 и 2022 годах – 3,6 млрд. рублей ежегодно**. Объем поступлений от приватизации на 2021 и 2022 годы **значительно ниже исполнения указанного показателя за последние 10 лет**. Следует отметить, что прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2020 - 2022 годы **не утвержден**.

Динамика средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в 2018 – 2022 годах представлена в приложении № 5 к подразделу 3 Заключения.

Использование средств Фонда национального благосостояния запланировано исключительно на **софинансирование пенсионных накоплений**.

В 2020 – 2022 годах **запланировано приобретение** иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов на сумму, эквивалентную **2 332,9 млрд. рублей**,

2 234,6 млрд. рублей и 2 035,7 млрд. рублей соответственно, которую в дальнейшем планируется направить на пополнение Фонда национального благосостояния.

С учетом указанного пополнения и положительной курсовой разницы объем средств ФНБ, размещенных **на счетах в Банке России**, на конец 2020, 2021 и 2022 годов согласно расчетам составит 8,5 %, 10,1 % и 11,5 % объема ВВП соответственно и **превысит уровень 7 % прогнозируемого на 2020 год объема ВВП**, указанного в законопроекте, что делает **возможным размещение средств ФНБ в иные финансовые активы** помимо финансирования начатых до 1 января 2018 года самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, и начатых до 1 января 2018 года проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также приобретения паев инвестиционных фондов, доверительное управление которых осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском Фонде Прямых Инвестиций».

При этом согласно абзацу второму пункта 4¹ статьи 96¹¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации размещение средств ФНБ в иные финансовые активы, за исключением средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Банке России, и паев указанных инвестиционных фондов, допускается в объемах, не приводящих к снижению на конец очередного финансового года и (или) первого года планового периода и (или) второго года планового периода объема средств ФНБ, размещенных на депозитах и банковских счетах в Банке России, менее 7 процентов объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7 % прогнозируемого объема ВВП, по расчетам, составит **на конец 2020 года 1 670,3 млрд. рублей**, или 1,5 % объема ВВП на 2020 год.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, материалы и документы к законопроекту не содержат информации о планируемых размещениях средств ФНБ в иные финансовые активы (помимо счетов в Банке России) в 2020 – 2022 годах.

При этом согласно указанным материалам **объем средствами Фонда национального благосостояния, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы, существенным образом не меняется** и запланирован к концу 2019 года в объеме 1 625,3 млрд. рублей, или 1,5 % ВВП, к концу 2020 года – 1 488,8 млрд. рублей, или 1,3 % ВВП, к концу 2021 года – 1 493,0 млрд. рублей, или 1,2 % ВВП, к концу 2022 года – 1 480,8 млрд. рублей, или 1,2 % ВВП.

В проекте Основных направлений отсутствуют принципы управления средствами ФНБ после достижения объема средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, 7 % прогнозируемого объема валового внутреннего продукта. Вместе с тем данные вопросы затрагивают ключевые моменты обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы, включая механизм бюджетного правила, сохранения макроэкономической стабильности и обеспечения в конечном итоге условий для устойчивого экономического роста.

По мнению Счетной палаты, следует рассмотреть с участием Центрального банка Российской Федерации вопрос об управлении средствами ФНБ после достижения объема средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, 7 % прогнозируемого объема валового внутреннего продукта, и внести до 1 июля 2020 года соответствующие изменения в Порядок управления средствами Фонда национального благосостояния, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18.

В связи с осуществлением **существенных государственных внутренних заимствований в 2020 - 2022 годах** предусматривается увеличение **государственного долга Российской Федерации с 15 566,8 млрд. рублей (14,3 % ВВП)** на начало 2020 года (в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) **до 21 204,0 млрд. рублей (16,5 % ВВП)** на начало 2023 года, или на 5 637,2 млрд. рублей (36,2 %), в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 11 329,5 млрд. рублей (10,4 % ВВП) на начало 2020 года до 16 619,3 млрд. рублей (12,9 % ВВП) на начало 2023 года, или на 5 289,8 млрд. рублей (46,7 %).

Основные используемые в мировой практике показатели, характеризующие степень долговой устойчивости, применительно к Российской Федерации в 2017 – 2022 годах приведены в следующей таблице.

Наименование показателя	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	Критерий (индикативные значения)
Государственный долг Российской Федерации, % ВВП	12,1	14,3/14,4*	15,2	15,9	16,5	< 50 %
Доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации, %	72,9	72,8	75,5	76,6	78,4	> 50 %
Доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета, %**	4,8	4,5/4,2*	4,6	5,0	5,3	< 10 %
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета, %***	7,8	9,7/9,8*	9,0	9,7	10,9	< 10 %
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета, %	64,7	77,2	84,4	90,0	96,1	< 250 %

Наименование показателя	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	Критерий (индикативные значения)
Отношение государственного внешнего долга Российской Федерации к годовому объему экспорта товаров и услуг, %	11,1	15,8	15,9	15,9	15,4	< 220 %
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга к годовому объему экспорта товаров и услуг***, %	1,5	2,2	1,8	0,7	1,1	< 25 %

* В соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями)/ в соответствии с ожидаемой оценкой исполнения.

** В общем объеме расходов (с учетом условно утвержденных расходов).

*** Без учета операций обмена облигаций федерального займа.

Анализ данных показывает, что такие показатели, как отношение государственного долга к ВВП, доля расходов на обслуживание государственного долга в общем объеме расходов федерального бюджета, отношение государственного долга к доходам федерального бюджета, даже с учетом роста их значений в 2020 - 2022 годах не превышают пороговых значений. В то же время коэффициент, характеризующий отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга к доходам федерального бюджета, согласно параметрам законопроекта в 2022 году **превышает пороговый уровень**.

Существенно увеличиваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на **обслуживание государственного долга** - с 819,0 млрд. рублей (0,8 % ВВП) в 2019 году до **1 155,7 млрд. рублей** (0,9 % ВВП) в 2022 году. **Доля расходов на обслуживание государственного долга** в общем объеме расходов федерального бюджета вырастет с **4,3 %** в 2019 году до **5,3 %** в 2022 году (с учетом условно утвержденных расходов).

3.3. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы представлены в следующей таблице.

Наименование	2018 год			2019 год			2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)	2022 год в % к оценке 2019 года
	прогноз*	отчет	% откло- нения	прогноз*	оценка	% откло- нения				
Доходы – всего	11 259,4	12 392,5	110,1	12 338,5	13 376,0	108,4	14 122,1	14 836,3	15 616,3	116,7
в том числе:										
налоговые и неналоговые доходы	9 607,0	10 222,2	106,4	10 243,2	10 974,6	107,1	11 569,6	12 269,9	13 133,4	119,7
в % к доходам	85,3	82,5		83	82		81,9	82,7	84,1	
межбюджетные трансферты из федерального бюджета	1 652,4	2 044,8	123,7	2 095,3	2 401,4	114,6	2 552,4	2 566,4	2 482,9	103,4
в % к доходам	14,7	16,5		17	18		18,1	17,3	15,9	
Расходы - всего	11 311,7	11 882,2	105	12 495,2	13 278,2	106,3	14 098,9	14 830,4	15 588,6	117,4
Дефицит (-)/Профицит (+)	-52,3	510,3		-156,7	97,8		23,2	5,9	27,7	28,3

*Прогнозы основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации, представленные к законопроекту о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Анализ прогноза основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы свидетельствует о положительной динамике доходов и расходов указанных бюджетов по сравнению с показателями 2019 года.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 год прогнозируются на 5,6 % больше оценки доходов в 2019 году, на 2021 год – на 5,1 % больше, чем в 2020 году, на 2022 год – на 5,3 % больше, чем в 2021 году.

При этом в 2020 - 2022 годах прогнозируются незначительный рост доли собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в ВВП: с 10,1 % в 2019 году до 10,2 % в 2022 году (в 2020 году – 10,3 %, в 2021 и 2022 годах – 10,2 % ежегодно). Доля собственных доходов в общем объеме доходов увеличивается с 82 % в 2019 году до 84,1 % в 2022 году.

По сравнению с показателями 2019 года **межбюджетные трансферты** из федерального бюджета в 2020 году **увеличатся** на 6,3 %, в 2021 году по сравнению с 2020 годом – на 0,5 %, в 2022 году по сравнению с 2021 годом **сократятся** на 3,3 %.

Необходимо отметить, что тенденция их сокращения к последнему году планового периода планируется ежегодно, но в силу объективно складывающейся экономической ситуации и нестабильности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований объемы предоставляемых межбюджетных трансфертов в течение финансового года вынужденно увеличиваются, что свидетельствует о недооценке ситуации на этапе планирования.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 год прогнозируются на 6,2 % больше оценки расходов в 2019 году, на 2021 год – на 5,2 % больше, чем в 2020 году (с ростом на 11,7 % по сравнению с 2019 годом), на 2022 год – на 5,3 % больше, чем в 2021 году (с ростом на 17,4 % по сравнению с 2019 годом). В процентах к ВВП расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличатся с 12,2 % в 2019 году до 12,5 % в 2020 году с последующим сокращением до 12,1 % в 2022 году.

Расходы консолидированных бюджетов Российской Федерации в 2019 - 2022 годах увеличатся в целом на 17,4 %. Однако их доля в расходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сократится по сравнению с 2019 годом (35,7 %) на 0,7 процентного пункта и составит в 2022 году 35 %.

При планировании объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации учитываются оценка исполнения в 2019 году, уточненный прогноз макроэкономических показателей социально-экономического развития и следующие факторы: сохранение в 2020 - 2022 годах установленных указами Президента Российской Федерации целевых показателей повышения оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания; индексация фондов оплаты труда категорий работников бюджетной сферы, которые не подпадают под действие указов, с

1 октября ежегодно; повышение уровня минимального размера оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения; ежегодная индексация на уровень инфляции расходов на социальное обеспечение населения; ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Анализ расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2016 - 2019 годы представлен в следующей таблице.

(млрд. рублей)				
Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год
Основные параметры консолидированного бюджета Российской Федерации*	10 087,0	9 957,0	11 311,7	12 495,2
Сводная бюджетная роспись на соответствующий год (с изменениями)	10 525,0	11 439,5	12 456,7	14 052,6
Исполнение (ожидаемое исполнение)	9 936,4	10 810,0	11 882,2	13 278,2
<i>Отклонение от основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации</i>				
<i>в млрд. рублей</i>	-150,6	853,0	570,5	783,0
<i>в %</i>	-1,5	8,6	5	6,3
<i>Отклонение от показателей сводной бюджетной росписи с изменениями</i>				
<i>в млрд. рублей</i>	-588,6	-629,5	-574,5	-774,4
<i>в %</i>	-5,6	-5,5	-4,6	-5,5

*Прогнозы основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации, представленные к законопроекту о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 - 2019 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживаются тенденции сдерживания регионами расходных обязательств.

Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно **отличаются от первоначально утвержденных показателей. Так, в 2016 - 2019 годах отклонение по расходам составило 1,1 - 1,3 трлн. рублей.**

При этом ежегодно увеличиваемые показатели по расходам не исполняются. Так, на протяжении последних 4 лет **фактические (ожидаемые) расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 500 - 800 млрд. рублей (на 4 – 6 %) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 150 - 850 млрд. рублей**, что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Анализ результатов исполнения консолидированных бюджетов регионов свидетельствует об их недостаточной сбалансированности и значительном уровне дифференциации между субъектами Российской Федерации. Одной из задач бюджетной политики на 2020 - 2022 годы является сокращение дифференциации в уровне экономического развития и бюджетной обеспеченности регионов, в том числе путем стимулирующих механизмов для регионов с низким уровнем социально-экономического развития. Применение указанных подходов

позволит обеспечить объективный учет факторов, применяемых для дифференциации материальных затрат при определении расчетного объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации прогнозируется в 2020 году в объеме 23,2 млрд. рублей (0,02 % ВВП), в 2021 году – 5,9 млрд. рублей (0,01 % ВВП), в 2022 году – 27,7 млрд. рублей (0,02 % ВВП).

В **2018 году** консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с профицитом 510,3 млрд. рублей (первоначально прогнозировался дефицит в объеме 52,3 млрд. рублей). В **2019 году профицит** оценивается в объеме **97,8 млрд. рублей**, при этом первоначально прогнозировался дефицит в объеме 156,7 млрд. рублей. Однако исполнение бюджетов ряда регионов характеризует устойчивой дефицитностью.

В 2016 году с дефицитом исполнены бюджеты 56 регионов, в 2017 году – 47 регионов, в 2018 году – 15 регионов (из них 14 регионов были исполнены с дефицитом и в 2017 году). По состоянию на 1 сентября 2019 года с дефицитом исполнены бюджеты 14 субъектов Российской Федерации.

Профицит бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 - 2022 годах будет направляться на выкуп ценных бумаг, погашение кредитов кредитных организаций и бюджетных кредитов.

При этом **риски в обеспечении устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации**, а также местных бюджетов, связанные с **существенным объемом долговых обязательств**, особенно по отдельным субъектам Российской Федерации и муниципалитетам, сохраняются. За январь - август 2019 года объем государственного долга субъектов Российской Федерации по сравнению с показателем на начало года снизился на 9,6 % и составил 1 995,1 млрд. рублей. При этом рост долга произошел в 14 субъектах Российской Федерации.

В 2020 году планируется **продление периода погашения реструктурированных в 2017 году обязательств** (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам до 2029 года в случае обеспечения субъектом Российской Федерации в 2018 и 2019 годах роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации не ниже фактического уровня инфляции. Также планируется проведение **мониторинга** исполнения субъектами Российской Федерации **обязательств по снижению уровня долговой нагрузки**, принятых в рамках программы реструктуризации.

Законопроектом **предоставление бюджетных кредитов** из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации **не предусмотрено**. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской

Федерации, предусмотрен в 2020 году в объеме 73,5 млрд. рублей, в 2021 году – 150,3 млрд. рублей, в 2022 году – 154,3 млрд. рублей.

В сфере межбюджетных отношений бюджетная политика в планируемом периоде будет сосредоточена на реализации следующих задач: совершенствование нормативного правового регулирования системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти, совершенствование подходов к выравниванию субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности, введение мер персональной ответственности, реализация мер, направленных на стимулирование развития Дальневосточного федерального округа.

Формирование и реализация бюджетной политики на региональном и местном уровнях в 2020 - 2022 годах будут осуществляться с учетом новых подходов к организации межбюджетных отношений, направленных на уточнение бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях.

3.4. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2019 – 2022 годы представлены в следующей таблице.

(млрд. рублей)					
	2019 год (закон)	2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)	2022 год, в % к 2019 году
1	2	3	4	5	6
Доходы – всего*	11 403,7	12 039,0	12 563,1	13 212,0	115,9
<i>в % ВВП</i>	10,5	10,7	10,4	10,3	
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	7 966,1	8 500,6	9 020,4	9 691,9	121,7
межбюджетные трансферты	3 453,4	3 555,1	3 559,4	3 536,8	102,4
в % к доходам	30,3	29,5	28,3	26,8	
Доходы Пенсионного фонда Российской Федерации	8 568,6	8 876,9	9 247,6	9 646,5	112,6
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	5 246,2	5 633,5	6 026,0	6 449,0	122,9
межбюджетные трансферты	3 322,4	3 243,4	3 221,6	3 197,5	96,2
в % к доходам	38,8	36,5	34,8	33,1	
Доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования	2 098,0	2 367,2	2 511,0	2 645,7	126,1
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	2 019,0	2 120,5	2 238,9	2 372,7	117,5
межбюджетные трансферты	79,0	246,7	272,2	273,0	в 3,5 раза
в % к доходам	3,8	10,4	10,8	10,3	
Доходы Фонда социального страхования Российской Федерации	753,0	811,6	821,1	936,5	124,4
в том числе:					
налоговые и неналоговые доходы	700,9	746,6	755,5	870,2	124,2
межбюджетные трансферты	52,1	65,0	65,6	66,3	127,3
в % к доходам	6,9	8,0	8,0	7,1	
Расходы – всего*	11 483,9	12 139,9	12 607,0	13 156,5	114,6
<i>в % ВВП</i>	10,5	10,8	10,5	10,2	

	2019 год (закон)	2020 год (прогноз)	2021 год (прогноз)	2022 год (прогноз)	2022 год, в % к 2019 году
Расходы Пенсионного фонда Российской Федерации	8 568,6	8 999,8	9 276,4	9 646,5	112,6
Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования	2 190,2	2 368,6	2 515,9	2 652,6	121,1
Расходы Фонда социального страхования Российской Федерации	741,0	788,1	831,4	874,0	117,9
Дефицит (-), профицит (+)	-80,2	-100,9	-43,9	55,6	
<i>в % ВВП</i>	-0,1	-0,1	0,0	0,0	
Дефицит Пенсионного фонда Российской Федерации	0,0	-123,0	-28,8	0,0	
Дефицит Федерального фонда обязательного медицинского страхования	-92,2	-1,4	-4,9	-7,0	7,5
Дефицит Фонда социального страхования Российской Федерации	11,9	23,5	-10,3	62,5	в 5,2 раза

* Без учета межбюджетных трансфертов бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Анализ основных показателей бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации свидетельствует о росте в прогнозируемом периоде доходов и расходов в абсолютном выражении. В процентах к ВВП доходы и расходы государственных внебюджетных фондов в прогнозируемом периоде сокращаются по сравнению с 2019 годом при их росте в 2020 году по сравнению с 2019 годом.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации **ежегодно сокращается:** с 30,3 % в 2019 году до 26,8 % в 2022 году.

Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) в 2022 году достигается за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. **Трансферт на обязательное пенсионное страхование** в 2020 году составит 966,7 млрд. рублей, в 2021 году – 880,9 млрд. рублей, в 2022 году – 795,1 млрд. рублей. **Трансферт на компенсацию выпадающих доходов** бюджету ПФР в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит в 2020 году 68,8 млрд. рублей, в 2021 году – 73,4 млрд. рублей, в 2022 году – 78,6 млрд. рублей. Доля указанных межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР сокращается к 2022 году, но по-прежнему составляет значительную величину (11,7 % в 2020 году, 10,3 % в 2021 году, 9,1 % в 2022 году), то есть **сохраняется зависимость бюджета ПФР от предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.**

Сбалансированность бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством предусматривается обеспечить в 2020 году за счет остатка денежных средств на начало года по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в 2021 году - за счет остатка денежных средств на начало года по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и **за счет остатков средств другого вида**

обязательного социального страхования - от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, что не соответствует целевому назначению указанных страховых взносов, предусмотренному Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».

Источниками финансирования дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации (ФОМС) на 2020 – 2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета ФОМС.

Информация о межбюджетных трансфертах из бюджета ФОМС другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации приведена в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Показатель	2020 год	2021 год	2022 год	2022 год в % к 2019 году
Межбюджетные трансферты из бюджета ФОМС, всего:	2 242,1	2 375,7	2 503,8	119,8
субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и города Байконура, возникающих при осуществлении переданных полномочий по организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации	2 225,4	2 359,0	2 487,2	120,3
межбюджетный трансферт бюджету ФСС на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовой период, а также проведение профилактических медицинских осмотров ребенка в течение первого года жизни	16,7	16,7	16,6	104,9

Информация об объемах компенсации выпадающих доходов бюджетам государственных внебюджетных фондов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов из федерального бюджета приведена в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование показателя	2020 г.	в % к преды- дущему году	2021 г.	в % к преды- дущему году	2022 г.	в % к преды- дущему году
1	2	3	4	5	6	7
Всего на компенсацию выпадающих доходов	85,1	127,3	90,7	106,6	97,2	107,1
Пенсионному фонду Российской Федерации	68,8	126,1	73,4	106,6	78,6	107,2
Фонду социального страхования Российской Федерации	4,3	130,2	4,6	106,5	4,9	107,2
Федеральному фонду обязательного медицинского страхования	12,0	133,4	12,8	106,5	13,6	106,9

4. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года в части бюджетной политики

4.1. Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года (далее – Послание), относящихся к вопросам бюджетной и налоговой политики, показал, что **принят ряд мер, направленных на реализацию поставленных задач.**

4.1.1. Посланием и перечнем поручений Президента Российской Федерации от 27 февраля 2019 г. № Пр-294 (далее – перечень поручений) Правительству Российской Федерации поручено обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации ряда изменений, **направленных на поддержку семей с детьми, пенсионеров, граждан, находящихся в сложной жизненной ситуации.**

Значительное количество законодательных и иных нормативных правовых актов, подготовленных в целях реализации Послания, приняты в 2019 году.

Так, **Федеральным законом от 2 августа 2019 г. № 305-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей»** предусматривается **изменение критерия нуждаемости** семей (величины среднедушевого дохода) при установлении ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого и (или) второго ребенка с 1,5-кратной на 2-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения. Одновременно для таких семей вводятся ежемесячные выплаты на первого и второго ребенка от 1,5 до 3 лет в размере регионального прожиточного минимума. Законом также до трех лет со дня рождения ребенка увеличивается срок, в течение которого можно подать заявление о назначении ежемесячной выплаты в связи с рождением первого и (или) второго ребенка.

Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 95 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 2013 г. № 175 «О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства 1 группы» с 1 июля 2019 года **размер указанных выплат увеличен с 5 500 рублей до 10 000 тыс. рублей.**

Федеральным законом от 15 апреля 2019 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» предусматриваются отдельные **меры налогового характера по поддержке многодетных семей.**

Так, физическим лицам, имеющим трех и более несовершеннолетних детей, на федеральном уровне предоставляется **налоговый вычет по земельному налогу** в размере кадастровой стоимости 600 кв. метров площади одного земельного участка, находящегося в их собственности, а также дополнительные **налоговые вычеты по налогу на имущество** физических лиц в отношении одного жилого дома и части жилого дома в размере кадастровой стоимости 7 кв. метров и в отношении одной квартиры, части квартиры и комнаты - в размере кадастровой стоимости 5 кв. метров в расчете на каждого несовершеннолетнего ребенка. Помимо налоговых льгот по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц предусмотрены **коэффициенты, ограничивающие ежегодный рост сумм указанных налогов** не более чем на 10 % ежегодно.

Федеральным законом от 1 апреля 2019 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в статью 12¹ Федерального закона «О государственной социальной помощи» и статью 4 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» **установлен порядок выплат сумм индексации** страховых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению и ежемесячных денежных выплат **сверх установленного** в субъекте Российской Федерации **прожиточного минимума пенсионера**, который распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2019 года.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа, которые заключены с заемщиком - физическим лицом в целях, не связанных с осуществлением им предпринимательской деятельности, и обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, по требованию заемщика» **предусматривается право заемщика, находящегося в трудной жизненной ситуации**, обратиться к кредитору с требованием **об установлении льготного периода** сроком до 6 месяцев, в рамках которого по выбору заемщика может быть приостановлено исполнение заемщиком своих обязательств либо уменьшен размер периодических платежей заемщика, а также установление запрета для кредиторов на применение в указанный период предусмотренных законодательством Российской Федерации последствий нарушения заемщиком сроков возврата основной суммы долга и (или) уплаты процентов по соответствующим договорам, а также на обращение взыскания на заложенное имущество в случае, если оно является единственным жилым помещением заемщика.

В дополнение к указанному Федеральному закону **Федеральным законом от 3 июля 2019 г. № 158-ФЗ** «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» предлагается **освободить граждан, которые воспользовались правом на «ипотечные каникулы», от уплаты налога на доходы физических лиц при**

получении ими материальной выгоды в связи с экономией на процентах в ходе «ипотечных каникул».

В законопроекте согласно пояснительной записке **предусматриваются бюджетные ассигнования** на финансовое обеспечение мер, предложенных в Послании и направленных на поддержку семей с детьми:

на реализацию мероприятий федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей», в том числе на субсидирование процентной ставки до уровня 6 % годовых по ипотечным жилищным кредитам (займам), предоставленным семьям с двумя и более детьми, на весь срок действия кредитов (займов): в 2021 году - в объеме 3 600, 0 млн. рублей, в 2022 году – в объеме 3 500, 0 млн. рублей;

на оказание помощи семьям, взявшим ипотечный жилищный кредит (заем) для приобретения жилья, в виде выплаты из федерального бюджета суммы 450 тыс. рублей в счет погашения кредита (займа) в случае рождения после 1 января 2019 года в таких семьях третьего ребенка или последующих детей: в 2020 году - в объеме 13 600 млн. рублей, в 2021 и 2022 годах - в объеме 30 100 млн. рублей ежегодно.

4.1.2. Посланием и перечнем поручений определены задачи **в сфере здравоохранения, образования, науки и культуры**, часть из которых реализованы.

Так, в рамках реализации поручения о внесении в законодательство Российской Федерации **изменений, предусматривающих освобождение от налога на прибыль региональных и муниципальных музеев, театров и библиотек**, Федеральным законом от 29 сентября 2019 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» устанавливается ставка по налогу на прибыль организаций в размере 0 процентов в отношении доходов, получаемых региональными или муниципальными музеями, театрами и библиотеками.

В настоящее время Минкультуры России разрабатывается проект постановления Правительства Российской Федерации об определении видов культурной деятельности для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль музеев, театров и библиотек, учредителями которых являются субъекты Российской Федерации.

Во исполнение поручения **о создании до 1 января 2022 года в Российской Федерации 15 научно-образовательных центров постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 537 «О мерах государственной поддержки научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики»** без проведения конкурсного отбора в 2019 году определены научно-образовательные центры мирового уровня в

Пермском крае, Белгородской, Кемеровской, Нижегородской и Тюменской областях, а также утверждены Правила предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета на оказание государственной поддержки научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики.

В 2020 и 2021 годах планируется проведение конкурсных отборов научно-образовательных центров мирового уровня в целях последующего оказания государственной поддержки.

Во исполнение поручения **завершить к 2021 году благоустройство зданий государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, обеспечив в них надлежащие условия для обучения и пребывания детей, прежде всего соблюдение требований к воздушнотепловому режиму, водоснабжению и канализации**, в первом полугодии 2019 года проведена работа по определению и выверке зданий государственных и муниципальных образовательных организаций, нуждающихся в благоустройстве, по итогам которой выявлено 1 041 такое здание в 44 субъектах Российской Федерации. По состоянию на 15 августа 2019 года в 3 субъектах (Астраханская область, Республика Саха (Якутия) и Республика Хакасия) проведены работы по благоустройству в полном объеме. В 41 субъекте Российской Федерации сохраняется необходимость благоустройства.

Законопроектом на указанные цели предусмотрены бюджетные ассигнования: в 2020 году – в объеме 5 874,2 млн. рублей, в 2021 году – в объеме 6 317,0 млн. рублей.

4.1.3. Во исполнение Послания и перечня поручений **принят Федеральный закон** от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха», а также утвержден план мероприятий по созданию в России отечественных брендов экологически чистой сельхозпродукции.

4.1.4. Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации поручено при участии ведущих деловых объединений предпринимателей **обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора)**, и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах («регуляторная гильотина»).

Председателем Правительства Российской Федерации 4 июня 2019 года **утвержден план мероприятий** («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины».

Планом предусматривается установление единого порядка и сроков разработки соответствующей нормативно-правовой базы. В частности, планируется разработка проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», новой структуры нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля, актуализация и систематизация обязательных требований, в том числе в отдельных сферах.

4.2. Отдельные задачи, поставленные в Послании и перечне поручений, находятся в стадии реализации.

4.2.1. Во исполнение поручения об **отмене установленного возрастного ограничения** (50 лет) при осуществлении единовременных компенсационных выплат **медицинским работникам (врачам, фельдшерам)**, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тысяч человек, **Минздравом России разработан проект постановления** Правительства Российской Федерации о внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения», который предусматривает снятие указанных ограничений для участников программ «Земский доктор» и «Земский фельдшер». Срок исполнения поручения – 1 декабря 2019 года.

При этом законопроектом **предусматривается увеличение бюджетных ассигнований** на предоставление субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020 - 2022 годах на единовременные компенсационные выплаты медицинским работникам (врачам, фельдшерам), прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тысяч человек, **в связи с отменой возрастного ограничения:** в 2020 году - до 6 583,0 млн. рублей, в 2021 году – до 6 618,5 млн. рублей, в 2022 году – до 6 614,5 млн. рублей.

4.2.2. Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации в срок до 1 декабря 2019 года поручено обеспечить **установление правовых оснований** для утверждения и реализации начиная с 2020 года **программы «Земский учитель»**, предусматривающей осуществление единовременной компенсационной выплаты в размере 1 млн. рублей учителям, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек.

Минпросвещения России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации

«Развитие образования», предусматривающий включение в госпрограмму Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по осуществлению единовременных компенсационных выплат учителям, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тысяч человек, в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования». В настоящий момент проект постановления находится в стадии согласования. При этом законопроектом **предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию программы «Земский учитель»:** в 2020 году - в объеме 1 471,8 млн. рублей, в 2021 году – в объеме 1 083,0 млн. рублей, в 2022 году – в объеме 1 043,0 млн. рублей.

4.2.3. Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации поручено обеспечить **создание в 2020 – 2024 годах 2 детских реабилитационных центров мирового уровня.**

Законопроектом **предусмотрены бюджетные ассигнования на строительство одного объекта «Федеральный детский многопрофильный реабилитационный центр на 300 коек»:** на 2020 год - в объеме 250,0 млн. рублей (разработка проектной документации и проведение технологического ценового аудита), на строительство в 2021 году – в объеме 450,0 млн. рублей, в 2022 году – в объеме 2 150,0 млн. рублей.

В настоящее время **Минздравом России прорабатывается концепция** деятельности 2 детских реабилитационных центров мирового уровня, включая приоритетные профили медицинской помощи, коечную мощность центров, их расположение и иные параметры для формирования медико-технического задания, необходимого для проектирования, строительства, оснащения и запуска в эксплуатацию указанных центров.

При этом остаются нерешенными вопросы по разработке критериев соответствия таких центров мировым стандартам, учитывающих необходимые материально-технические характеристики к медицинскому оборудованию, требования к медицинским работникам, а также по формированию финансово-экономического обоснования, содержащего соответствующие финансово-экономические расчеты.

4.2.4. Посланием и перечнем поручений Правительству Российской Федерации поручено обеспечить **установление критериев экологического туризма** на особо охраняемых природных территориях и усиление правового режима государственных природных заповедников, в том числе в части, касающейся запрета на проведение рубок лесных насаждений и создание объектов капитального строительства.

Правительством Российской Федерации до настоящего времени указанные **критерии не**

установлены, меры по усилению правового режима государственных природных заповедников, в том числе в части, касающейся запрета на проведение рубок лесных насаждений и создание объектов капитального строительства, **не приняты.**

4.2.5. В рамках реализации положения Послания об активизации участия бизнеса в проектах **по развитию рынка газомоторного топлива**, инвестирования в создание сети заправок и топливных систем, использующих, в частности, сжиженный природный газ, законопроектом на 2020 – 2022 годы впервые предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление **субсидий юридическим лицам** в целях реализации проектов по развитию рынка газомоторного топлива (в сумме **4,98 млрд. рублей ежегодно**).

Однако до настоящего времени **отсутствует утвержденная нормативная правовая база**, регламентирующая порядок отбора заявок юридических лиц и правила предоставления указанных субсидий.

4.3. По результатам анализа реализации в законопроекте задач, определенных **указами Президента Российской от 7 мая 2012 года**, отмечается следующее.

Для проведения анализа использованы данные пояснительной записки к законопроекту и информация Министерства финансов Российской Федерации о бюджетных ассигнованиях федерального бюджета на реализацию в 2020 – 2022 годах указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (далее – указы), представленная в Счетную палату в рамках контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности расходов проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, нормативной и методической базы их формирования» в Министерстве финансов Российской Федерации (далее – информация Минфина России).

По данным пояснительной записки, законопроектом предусматривается уточнение (увеличение, уменьшение) в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов бюджетных ассигнований федерального бюджета в целях обеспечения оплаты труда отдельных категорий работников (педагогических работников, работников учреждений здравоохранения, науки, отдельных категорий работников федеральных государственных учреждений) с учетом целевых показателей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее - Указ № 597), которое предусматривается в рамках государственных программ Российской Федерации «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Доступная среда», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Информационная среда», «Научно-технологическое

развитие Российской Федерации», по направлению «Обеспечение деятельности отдельных федеральных органов государственной власти».

Согласно пояснительной записке указанное изменение бюджетных ассигнований федерального бюджета предусматривается в целях сохранения целевых показателей Указа № 597 в связи с применением темпов роста среднемесячной начисленной заработной платы в целом по Российской Федерации согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Соответствующие расчеты и оценка предлагаемого изменения бюджетных ассигнований на цели сохранения целевых показателей в соответствии с Указом № 597, информация о достижении показателей по повышению уровня оплаты труда отдельных категорий работников в пояснительной записке к законопроекту не содержатся.

По информации Минфина России, законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию задач, определенных указами, в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов, которые приведены в следующей таблице.

(млн.рублей,%)

Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.			Бюджетные ассигнования			
№			2019 год *	2020 год	2021 год	2022 год
п / п	№ Указа	Наименование	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	законо-проект	законо-проект
ВСЕГО по указам			1 098 453,3	1 079 244,6	1 269 155,7	1 375 995,4
Отклонение от предыдущего года, млн. рублей				-19 208,7	189 911,1	106 839,7
Отклонение от предыдущего года, %			- 1,7		17,6	8,4
1	№ 596	О долгосрочной государственной экономической политике	272 162,7	187 101,7	260 285,9	307 244,1
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		-85 061,0	73 184,2	46 958,2
		Отклонение от предыдущего года, %		- 31,3	39,1	18,0
2	№ 597	О мероприятиях по реализации государственной социальной политики	358 049,6	380 875,0	410 521,5	442 296,4
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		22 825,4	29 646,5	31 774,9
		Отклонение от предыдущего года, %		6,4	7,8	7,7
3	№ 599	О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки	48 547,0	46 072,4	49 569,2	57 289,1
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		-2 474,6	3 496,8	7 719,9
		Отклонение от предыдущего года, %		-5,1	7,6	15,6
4	№ 601	Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления	172 200,6	209 097,0	282 868,6	294 185,3
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		36 896,4	73 771,6	11 316,7
		Отклонение от предыдущего года, %		21,4	35,3	4,0
5	№ 604	О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации	195 421,9	200 392,0	204 241,1	207 785,0
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		4 970,1	3 849,1	3 543,9

№ п / п	Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.		Бюджетные ассигнования			
			2019 год*	2020 год	2021 год	2022 год
	№ Указа	Наименование	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	законо-проект	законо-проект
		Отклонение от предыдущего года, %		2,5	1,9	1,7
6	№ 605	О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации	12 277,7	7 449,4	7 449,4	7 449,4
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		-4 828,3	0,0	0,0
		Отклонение от предыдущего года, %		-39,3	0,0	0,0
7	№ 606	О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации	39 793,8	48 257,0	54 220,1	59 746,2
		Отклонение от предыдущего года, млн. рублей		8 463,2	5 963,1	5 526,1
		Отклонение от предыдущего года, %		21,3	12,4	10,2

* Предусмотрено сводной бюджетной росписью на 2019 год (на 1 июля 2019 года).

По результатам анализа информации Минфина России отмечается, что указанные бюджетные ассигнования федерального бюджета предусматриваются законопроектом в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов на осуществление обязательств, непосредственно вытекающих из указов № 596, № 597, № 599, № 601, № 604 и № 606, которые носят постоянный характер. Данные обязательства касаются обеспечения деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, повышения уровня оплаты труда отдельных категорий работников, обеспечения предоставления государственных стипендий, грантов в области культуры и искусства, повышения размера стипендий студентам, выполнения мероприятий по развитию ведущих университетов, совершенствования системы материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих, увеличения пенсий гражданам, уволенным с военной службы, софинансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации в части ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей, и других.

Так, например, по информации Минфина России, в составе расходов на реализацию Указа № 597 в целях обеспечения роста средней заработной платы отдельных категорий работников предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета, которые приведены в следующей таблице.

(млн.рублей,%)

	Бюджетные ассигнования			
	2019 год*	2020 год	2021 год	2022 год

	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законопроект	законопроект	законопроект
Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»				
Доведение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования, дошкольных образовательных учреждений, преподавателей и мастеров образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования до средней заработной платы в соответствующем регионе; повышение средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе	109 077,8	119 934,1	132 768,7	147 410,2
<i>Отклонение от предыдущего года, млн. рублей</i>		10 856,3	12 834,6	14 641,5
<i>Отклонение от предыдущего года, %</i>		10,0	10,7	11,0
Доведение средней заработной платы работников культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе	12 542,2	14 244,1	16 819,2	19 934,9
<i>Отклонение от предыдущего года, млн. рублей</i>		1 701,9	2 575,1	3 115,7
<i>Отклонение от предыдущего года, %</i>		13,6	18,1	18,5
Повышение средней заработной платы научных сотрудников до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе	53 441,6	57 989,6	63 445,2	71 038,0
<i>Отклонение от предыдущего года, млн. рублей</i>		4 548,0	5 455,6	7 592,8
<i>Отклонение от предыдущего года, %</i>		8,5	9,4	12,0
Повышение средней заработной платы социальных работников, среднего, младшего медицинского персонала, врачей до 100 % от средней заработной платы в соответствующем регионе	74 592,1	80 305,1	89 086,3	95 511,2
<i>Отклонение от предыдущего года, млн. рублей</i>		5 713,0	8 781,2	6 424,9
<i>Отклонение от предыдущего года, %</i>		7,7	0,9	7,2

* Предуcмoтpeнo cвoднoй бюджeтнoй рoспиcью нa 2019 гoд (нa 1 июля 2019 гoдa).

По данным экспертно-аналитических и контрольных мероприятий Счетной палаты, в части решения задачи по повышению уровня оплаты труда отдельных категорий работников отмечается следующее.

Обеспечивается достижение показателей по доведению средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования и работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе, которые, по данным Росстата, в январе - июне 2019 года (текущее исполнение) составляют 113,8 % и 102,1 %; повышение средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования, научных работников до 200 % средней заработной платы в соответствующем регионе, которое составило в январе - июне 2019 года (текущее исполнение) 2,4 раза. По итогам 2018 года также обеспечено достижение данных показателей в целом по Российской Федерации. Вместе с тем в 23 субъектах Российской Федерации в 2018 году не были достигнуты показатели по заработной плате

работников общего образования, в 8 субъектах Российской Федерации - по заработной плате преподавателей учреждений высшего образования.

По данным Росстата, в январе - июне 2019 года (текущее исполнение) показатель повышения средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования составил 110,1 % (в 2018 году показатель составил 96,4 %, в 11 субъектах Российской Федерации показатель не достигнут).

По остальным категориям работников бюджетной сферы достижение показателей повышения средней заработной платы до 100 % средней заработной платы в соответствующем регионе, установленных Указом № 597, не обеспечено. Это касается показателей повышения средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений (по данным Росстата, в январе - июне 2019 года (текущее исполнение) значение показателя составляет 86,7 %), врачей (197,8 %), среднего медицинского персонала (98,2 %), младшего медицинского персонала (88,8 %), социальных работников (86,6 %). По итогам 2018 года достижение данных показателей также не было обеспечено.

Значения указанных показателей по ряду субъектов Российской Федерации ниже среднестатистических. По итогам 2018 года не достигнуты установленные Указом № 597 показатели по заработной плате педагогических работников дошкольных образовательных учреждений в 42 субъектах Российской Федерации.

По информации Минфина России, законопроектом также предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на осуществление обязательств, имеющих постоянный характер, которые приняты для реализации указов № 596 и № 605, и касающихся решения задач по ускорению социально-экономического развития Сибири и Дальнего Востока, принятия отдельных мер по реализации внешнеполитического курса.

5. Анализ соответствия законопроекта и документов и материалов, представленных одновременно с ним, Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации

5.1. Законопроект в целом подготовлен в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правилами составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326.

По результатам анализа соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и иным актам законодательства Российской Федерации отмечается следующее.

5.1.1. Согласно пояснительной записке к законопроекту положениями частей 1 и 2 статьи 5 законопроекта предусматривается дальнейшее развитие действующего с 2015 года инструмента казначейского сопровождения средств, предоставляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям из федерального бюджета в форме субсидий и бюджетных инвестиций.

Одновременно законопроектом (часть 3 статьи 5) предлагается дополнить перечень видов целевых средств, предоставляемых юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям из федерального бюджета, на которые не распространяется казначейское сопровождение.

Так, пунктом 2 части 3 статьи 5 законопроекта предусматривается, что казначейское сопровождение не распространяется на средства, предоставляемые из федерального бюджета на основании государственных (муниципальных) контрактов (контрактов, договоров, соглашений), заключаемых в том числе в целях проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, а также в целях осуществления услуг по приему платежей от физических лиц, осуществляемых платежными агентами.

Законопроектом (пункт 3 части 3 статьи 5) предлагается установить аналогичные ограничения и в случае предоставления указанных целевых средств (от проведения государственной экспертизы проектной документации, от осуществления услуг по приему платежей от физических лиц) для выполнения государственного оборонного заказа.

При этом в законопроекте сохраняется существенный перечень видов средств, предоставляемых для обеспечения государственного оборонного заказа, не подлежащих казначейскому сопровождению (которые при этом подлежат банковскому сопровождению).

Согласно приложению № 1 к пояснительной записке к законопроекту дополнить перечень средств, не подлежащих казначейскому сопровождению, средствами, получаемыми на основании договоров о проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, предлагается в связи с осуществлением федеральным автономным учреждением «Главное управление государственной экспертизы» полномочий Минстроя России в сфере организации и проведения государственной экспертизы проектной документации.

Ограничение в отношении средств, предоставляемых в целях осуществления услуг по приему платежей от физических лиц, осуществляемых платежными агентами, согласно пояснительной записке предлагается в связи с тем, что в соответствии с положениями Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» платежный агент осуществляет операции с полученными от плательщиков при приеме платежей наличными денежными средствами на специальных банковских счетах, с чем можно согласиться.

Вместе с тем представляется, что увеличение числа изъятий из установленной бюджетным законодательством нормы о казначейском сопровождении целевых средств ограничивает ее действие и, как следствие, отражается на эффективности использования самого механизма казначейского сопровождения.

Следует также отметить следующее. По мнению Счетной палаты, представляется целесообразным закрепить на постоянной основе в Бюджетном кодексе Российской Федерации основные положения, регулирующие осуществление казначейского сопровождения целевых средств, предусмотрев установление в федеральном законе о федеральном бюджете особенностей применения данного механизма в конкретном финансовом году. Полагаем, что решение данного вопроса целесообразно при рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального закона № 750959-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования казначейского обслуживания и системы казначейских платежей».

5.1.2. В соответствии с частью 11 статьи 6 законопроекта в 2020 году взносы субъектам международного права на финансовое обеспечение деятельности межгосударственных структур, созданных государствами Содружества Независимых Государств, осуществляются за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, в объемах, определяемых решением Правительства Российской Федерации. Полагаем, что такая процедура определения Правительством Российской Федерации объемов взносов субъектам международного права представляется упрощенной, поскольку данная норма не содержит положений о порядке определения указанных бюджетных ассигнований.

По мнению Счетной палаты, следует предусмотреть, что бюджетные ассигнования на указанные цели предусматриваются *в порядке* и объемах, определяемых Правительством Российской Федерации, как это было установлено соответствующими положениями Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

5.1.3. Статьей 7 (пункт 3 части 2) законопроекта предусматривается установить штатную численность работников аппарата Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из которой в том числе осуществляется финансовое обеспечение судов в 2020 году.

Согласно приложению № 1 к пояснительной записке к законопроекту включение указанной нормы в законопроект обуславливается положениями проекта федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 111 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которым численность работников аппарата Конституционного Суда Российской Федерации устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

При этом указанный проект федерального конституционного закона (№ 789093-7) внесен в Государственную Думу 9 сентября 2019 года.

5.2. По результатам анализа представленного в составе документов и материалов к законопроекту перечня нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее - Перечень), отмечается следующее.

Перечнем предусмотрена подготовка 104 нормативных правовых актов.

В их числе предусматривается принятие 4 **указов Президента Российской Федерации** в части предоставления субъектам Российской Федерации, входящим в состав Уральского и Сибирского федеральных округов, межбюджетных трансфертов в целях софинансирования ежемесячной денежной выплаты нуждающимся в поддержке семьям (со сроком подготовки в октябре 2019 года), а также в части установления стипендий Президента Российской Федерации серебряным и бронзовым призерам Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр, победителям и призерам международных соревнований «Дружба-84», достигшим пенсионного возраста, со сроком подготовки до 31 декабря 2019 года.

Перечнем предусматривается также признание утратившим силу **одного акта Правительства Российской Федерации** в ноябре 2019 года.

В числе планируемых к разработке нормативных правовых актов Перечнем также предусмотрена подготовка 87 **нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации**.

Из них срок внесения в Правительство Российской Федерации 75 проектов нормативных правовых актов (86,2 %) - в октябре – декабре 2019 года. В 2020 году (в период с января по март) предусматривается подготовка 12 нормативных правовых актов.

До конца 2019 года предполагается подготовка проектов постановлений Правительства Российской Федерации «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств государственного оборонного заказа в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», а также об утверждении правил предоставления из федерального бюджета субсидий юридическим лицам, предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, иных межбюджетных трансфертов и ряд других.

В 2020 году для реализации законопроекта предполагается подготовить проекты актов Правительства Российской Федерации, касающиеся осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, распределения иных межбюджетных трансфертов, внесения изменений в устав акционерного общества «Российские железные дороги», и другие.

В числе предусмотренных к разработке нормативных правовых актов Перечнем запланирована также подготовка 12 **нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти** со сроком подготовки 3 актов в I квартале 2020 года и 9 актов - в октябре - декабре 2019 года.

Таким образом, до начала 2020 года предполагается подготовка 89 нормативных правовых актов (85,6 %), включая указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, необходимые для реализации законопроекта.

При этом Перечнем предусмотрена подготовка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации **о внесении изменений в государственные программы Российской Федерации** в целях приведения параметров их финансового обеспечения в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» со сроком 29 ноября 2019 года, которые в общее количество актов, предусматриваемых Перечнем к разработке, не включены.

По состоянию на 1 сентября 2019 года для реализации Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) не принято 6 из 68 запланированных нормативных правовых актов (8,8 %), из которых 2 акта планировались к внесению в Правительство Российской Федерации в декабре 2018 года.

Счетная палата обращает внимание на необходимость принятия указанных актов для реализации Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) и законопроекта в установленные сроки.

6. Результаты проверки и анализа прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

6.1. В соответствии со статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе документов и материалов к законопроекту представлены расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В материалах, представленных одновременно с законопроектом, **по 26 видам доходов не представлены расчеты** (приведены только прогнозные значения поступлений без указания алгоритма расчета) или представлены расчеты в не полном объеме (17 и 9 видов доходов соответственно).

Прогноз поступления указанных доходов на **2020 год составляет 1 406,5 млрд. рублей, или 6,9 %** всей прогнозируемой суммы доходов, на **2021 год – 1 550,2 млрд. рублей, или 7,3 %**, на **2022 год – 1 722,4 млрд. рублей, или 7,8 %**, что свидетельствует о **недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета.**

Основная доля указанных доходов (более 78 %) в прогнозе на 2020 год – доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, в сумме 542,5 млрд. рублей, доходы, полученные Банком России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России», – 217,1 млрд. рублей, налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде дивидендов от российских организаций иностранными организациями, – 236,0 млрд. рублей, налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разработке месторождений нефти и газа – 104,4 млрд. рублей.

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации о доходах в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также о доходах, полученных Банком России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» («для служебного пользования»), в законопроекте **отсутствуют расчеты по 25 видам доходов**, прогноз поступления по которым на 2020 - 2022 годы составляет **646,9 млрд. рублей, 621,0 млрд. рублей и 647,7 млрд. рублей** соответственно. С учетом представленной дополнительной информации доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2020 году составляет **3,2 %** всей прогнозируемой суммы доходов, в 2021 году – **2,9 %**, в 2022 году – **2,9 %**.

При этом необходимо отметить, что указанная информация представлена по запросу Счетной палаты. **В материалах к законопроекту указанные расчеты по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, доходам, полученным Банком России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России», не представлены.**

Следует отметить, что при формировании федерального закона о бюджете на 2019 –

2021 годы объем прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, составлял 679,8 млрд. рублей, или 3,4 %, 712,2 млрд. рублей, или 3,5 % и 759,5 млрд. рублей, или 3,6 %, соответственно.

В законопроекте **не сформирован прогноз поступлений по 11 видам доходных источников** (без учета доходов, получаемых за рубежом, авансовых платежей и денежного залога в обеспечение уплаты таможенных и иных платежей), поступление которых в 2019 году в законопроекте оценивается в сумме 3,4 млрд. рублей, что **не соответствует принципу полноты отражения доходов в федеральном бюджете, установленному статьей 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации**. Перечень 11 видов доходов федерального бюджета представлен в таблице 1 приложения к подразделу 6 Заключения.

По 20 видам доходов ожидаемая оценка поступлений в 2019 году определена на уровне фактического поступления за 8 месяцев 2019 года (в общей сумме 85,1 млрд. рублей).

По 3 видам доходов ожидаемая оценка поступлений в 2019 году меньше фактически поступивших доходов (без учета доходов, полученных за рубежом, и невыясненных поступлений, зачисляемых в федеральный бюджет) по состоянию на 1 сентября 2019 года на общую сумму 7,1 млрд. рублей (в том числе и доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений), – 7,1 млрд. рублей).

6.1.2. Приложение 1 к законопроекту содержит норматив распределения исполнительского сбора (100 % в федеральный бюджет), который уже установлен Бюджетным кодексом Российской Федерации²⁴, что не соответствует положению пункта 2 статьи 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым в федеральном законе о федеральном бюджете должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Указанный норматив должен быть исключен из приложения 1 к законопроекту.

6.1.3. При формировании параметров доходов федерального бюджета в приложении № 4 к пояснительной записке к законопроекту допущены нарушения Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденных приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н, и Перечня кодов бюджетной классификации Российской Федерации, относящихся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 6 июня 2019 г. № 86н.

²⁴ Федеральный закон от 15 апреля 2019 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

В отношении 28 видов доходов²⁵ применены наименования с учетом группы подвида доходов, тогда как прогноз сформирован в целом по виду доходов. В отношении 9 видов доходов²⁶ неверно указано их наименование.

В составе прогноза доходов федерального бюджета учтен прогноз поступлений доходов по кодам, не предусмотренным бюджетной классификацией²⁷.

В отношении доходов, получаемых в виде арендной платы либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных) (КБК 1 11 05000 00 0000 120), искажены значения показателей прогноза вследствие неправильного применения уровней агрегирования кодов классификации доходов в отношении КБК 1 11 05321 01 0000 120.

В составе подгруппы доходов «Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами» ошибочно приведены показатели прогноза доходов по налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых и налогу на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов, которые в федеральный бюджет не зачисляются.

6.2. Постановлением 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 – Общие требования) внесены изменения в общие требования в части ключевых изменений подходов к прогнозированию доходов главными администраторами доходов, в соответствии с которыми:

предусмотрено использование при прогнозировании доходов данных об имеющейся дебиторской задолженности по доходам, отдельных решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

закреплено применение методики прогнозирования доходов (и использование единых подходов к прогнозированию поступлений доходов) как при формировании прогноза на очередной год и плановый период, так и при формировании уточненной оценки поступлений в текущем финансовом году, при этом при формировании оценки поступлений доходов в

²⁵ КБК 1 01 01030 01 0000 110, 1 01 01040 01 0000 110, 1 01 01050 01 0000 110, 1 01 01060 01 0000 110, 1 01 01080 01 0000 110, 1 04 02011 01 0000 110, 1 04 02012 01 0000 110, 1 04 02013 01 0000 110, 1 04 02020 01 0000 110, 1 04 02030 01 0000 110, 1 04 02040 01 0000 110, 1 04 02060 01 0000 110, 1 04 02070 01 0000 110, 1 04 02080 01 0000 110, 1 04 02090 01 0000 110, 1 04 02100 01 0000 110, 1 04 02110 01 0000 110, 1 04 02120 01 0000 110, 1 04 02130 01 0000 110, 1 04 02140 01 0000 110, 1 04 02170 01 0000 110, 1 04 02180 01 0000 110, 1 04 02190 01 0000 110, 1 04 02200 01 0000 110, 1 08 07071 01 0000 110, 1 11 08010 01 0000 120, 1 14 10010 01 0000 440, 1 14 10020 01 0000 440.

²⁶ КБК 1 08 08000 01 0000 110, 1 11 12011 01 0000 120, 1 11 02012 01 0000 120, 1 11 04000 00 0000 120, 1 11 04010 01 0000 120, 1 11 04020 01 0000 120, 1 12 06010 01 0000 120, 1 14 03012 01 0000 440, 1 15 05020 01 0000 140.

²⁷ КБК 1 14 03011 01 0000 410, 1 14 03012 01 0000 410, 1 14 03013 01 0000 440.

текущем финансовом году предусмотрено использование данных об их фактических поступлениях за истекшие месяцы соответствующего года;

прогнозирование поступлений дивидендов хозяйственных товариществ и обществ, доходов от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предложено осуществлять с учетом прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, актов планирования приватизации имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

определено, что при прогнозировании поступлений доходов от штрафов метод прямого расчета должен применяться в случаях, когда законодательно установлен фиксированный размер платежа в денежном выражении или если есть его диапазон, а также есть возможность получения соответствующих статистических данных о количестве наложенных штрафов, в остальных случаях могут применяться иные методы расчета;

определен метод (прямой расчет) при прогнозировании доходов от продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственных и муниципальных унитарных предприятий.

До дня внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» Минфином России не согласованы (без замечаний) проекты методик 64 главных администраторов доходов (75,3 %). Причинами являются непредставление ими проектов методик или невнесение в них соответствующих изменений.

По состоянию на 1 октября 2019 года в связи с внесением указанных изменений из 85 главных администраторов доходов информация о направлении и согласовании проектов методик представлена Минфином России и главными администраторами доходов **по 64 главным администраторам** доходов (75,3 % общего количества).

Из 64 главных администраторов доходов:

по 59 федеральным органам исполнительной власти (92,2 %), являющимся главными администраторами доходов, методики (проекты методик) **по 58 главным администраторам (98,3 %) не соответствуют** Общим требованиям, **по 1 главному администратору** (СВР России) (1,7 %) **соответствует** Общим требованиям. Следует отметить, что по 13 главным администраторам доходов в ходе проведения контрольного мероприятия информация Минфином России не была представлена;

по 5 главным администраторам доходов, по которым разработка и утверждение методики прогнозирования носит рекомендательный характер, методики (проекты методик) **по 4 главным администраторам (80 %) не соответствуют** Общим требованиям, **по 1 главному**

администратору (Уполномоченный по правам человека Российской Федерации) **соответствует** Общим требованиям. По 2 главным администраторам доходов (ЦИК России, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) методика прогнозирования не утверждена (утверждение носит рекомендательный характер). Следует отметить, что по 6 главным администраторам доходов в ходе проведения контрольного мероприятия информация Минфином России не была представлена.

Таким образом, **по состоянию на 1 октября 2019 года из 64 главных администраторов соответствуют Общим требованиям методики 2 главных администраторов доходов.**

Значительная часть методик (проектов изменений в методики), несмотря на проводимую Минфином России работу, не в полной мере соответствует Общим требованиям:

наиболее существенным является недостаток, выявленный у **38 главных администраторов**, в связи с невыполнением требований подпунктов «б» и «г» пункта 3 Общих требований в части отсутствия описания показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источника данных для соответствующего показателя;

в методиках (проектах изменений в методики) у **34 главных администраторов доходов в нарушение подпункта «е» пункта 7** Общих требований по доходам от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, применялся метод усреднения вместо применения метода прямого счета;

в нарушение подпункта «а» пункта 7 Общих требований в алгоритмах расчетов прогноза доходов от сдачи в аренду имущества **14 главных администраторов не предусматриваются** показатели прогноза социально-экономического развития;

в методиках (проектах изменений в методики) **46 главных администраторов не соблюдено требование о необходимости предусматривать в расчете прогноза доходов оценку результатов работы по взысканию задолженности, а также оценку влияния на объем поступлений отдельных решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.**

Информация о работе, проведенной Минфином России по согласованию проектов методик прогнозирования и об их соответствии Общим требованиям представлена в пункте 1 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.3. 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.

Указанная норма была введена частью 8 статьи 4 Федерального закона от 22 октября 2014 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», при этом был установлен срок: не позднее 1 июля 2015 года.

В ходе проведения в Минфине России контрольных мероприятий, Счетная палата неоднократно отмечалась, что отдельные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов федерального бюджета, не предусматривают положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты, что не соответствует требованиям пункта 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В том числе обращалось внимание Минфина России, что соответствующая работа с главными администраторами доходов в рамках осуществления методологического руководства в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, проводится Минфином России **не на должном уровне.**

Информация о проведенном анализе 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 представлена в пункте 2 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.4. Анализ и оценка качества формирования главными администраторами доходов федерального бюджета, обоснований прогноза поступлений доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов представлены в пункте 3 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.5. Оценка полноты и соответствия состава информации, содержащейся в перечне источников доходов федерального бюджета и реестре источников доходов федерального бюджета, требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации и иным нормативным правовым актам показала следующее.

На момент проведения контрольного мероприятия **перечень источников доходов федерального бюджета не был сформирован в полном объеме, что не соответствует постановлению Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменением).**

В перечне источников доходов **в полном объеме отсутствовали** источники доходов, администрируемые Минобороны России, ГК «Росатом», Минпросвещением России и

Минобрнауки России, преобразованных из Минобрнауки России²⁸.

При этом были в перечень включены источники доходов, которые ранее административались Минобрнауки России и ФАНО России, преобразованными (ликвидированными) в 2018 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215.

В перечне источников доходов **отсутствовали источники доходов** по поступлениям административных штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, штрафов, неустоек, пени, а также возмещения ущерба по кодам бюджетной классификации, установленным приказами Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» и № 86н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации, относящихся к федеральному бюджету и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации», положения которых применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Ранее отмечалось, что в перечне источников доходов бюджетов по ряду источников неналоговых доходов 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, что **не позволяет достоверно установить правовые основания возникновения источника дохода бюджета, а также информацию о порядке исчисления, размерах, ставках, льготах, сроках и (или) условиях уплаты обязательных платежей, являющихся источником дохода бюджета.**

В состав материалов к законопроекту включен реестр источников доходов федерального бюджета на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

В ходе анализа информации, содержащейся в реестре источников доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, включенном в состав материалов к законопроекту, выявлено, **что реестр сформирован не на основании перечня источников доходов, что является нарушением пункта 2 общих требований к составу информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменением), и пункта 2 Порядка, утвержденного**

²⁸ Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

приказом Минфина России от 31 декабря 2018 г. № 303н «О Порядке формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета».

В реестр источников доходов включены источники, не содержащиеся в перечне источников доходов, а также включены источники доходов (без детализации до подвида доходов), по которым отражена классификация доходов с указанием вида доходов, в то время как в перечне источников они приведены с детализацией до подвида 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 сформированы и представлены на техническую реализацию в ГИИС «Электронный бюджет» предложения по измененному составу групп источников доходов Российской Федерации.

Учитывая, что формирование групп источников доходов не было завершено, в истекшем периоде 2019 года работа по внесению изменений в перечень источников доходов бюджета главными администраторами доходов как участниками процесса формирования и ведения перечня не осуществлялась.

Анализ информации, содержащейся в реестре источников доходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, включенном в состав материалов к законопроекту, представлен в пункте 4 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.6. Детальный анализ прогнозных показателей налоговых доходов на 2020, 2021 и 2022 годы представлен в пункте 5 приложения к подразделу 6 Заключения, **неналоговых доходов** – в пункте 6, **безвозмездных поступлений** – в пункте 7 указанного приложения.

6.7. Счетной палатой проведена оценка рисков непоступления доходов федерального бюджета и возможных резервов поступления доходов, которая представлена в следующей таблице.

(млн. рублей)				
№ п/п	Наименование	2020 год	2021 год	2022 год
1	РЕЗЕРВЫ ПОСТУПЛЕНИЯ	79 214,4	124 317,9	158 343,3
1.1	Налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов	1 950,0	41,0	
1.2	Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	35 317,4	59 618,8	85 362,1
1.3	Акцизы на никотинсодержащие жидкости, производимые на территории Российской Федерации	26,7	4,8	3,9
1.4	Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья	18 247,2	49 675,0	63 807,7
1.5	Вывозные таможенные пошлины на газ природный	3 400,0		
1.6	Вывозные таможенные пошлины на товары, выработанные из нефти	20 265,2	14 958,4	9 160,4
1.7	ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ	4,7	16,7	6,4
1.7.1	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных	4,7	16,7	6,4

№ п/п	Наименование	2020 год	2021 год	2022 год
	государственных унитарных предприятий			
1.8	ШТРАФЫ, САНКЦИИ, ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА	3,2	3,2	2,8
1.8.1	Административные штрафы, установленные Главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за административные правонарушения в области дорожного движения, налагаемые судьями федеральных судов, должностными лицами федеральных государственных органов, учреждений (штрафы за нарушения правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, выявленные при осуществлении весового и габаритного контроля)	3,2	3,2	2,8
2	РИСКИ НЕПОСТУПЛЕНИЯ	145 474,7	216 720,1	351 378,1
2.1	Налог на прибыль организаций с доходов, полученных в виде процентов			1 180,0
2.2	Акцизы на прямогонный бензин, производимый на территории Российской Федерации	4 407,3	3 333,9	2 260,2
2.3	Акцизы на табачную продукцию, производимую на территории Российской Федерации	28 581,1	54 533,4	83 842,9
2.4	Акцизы на табак (табачные изделия), предназначенный для потребления путем нагревания, производимый на территории Российской Федерации	7 108,6	6 517,6	6 013,4
2.5	ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ	69 490,6	79 035,2	156 881,6
2.5.1	Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации	66 908,7	77 873,9	156 302,7
2.5.2	Доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений)	2 530,6	1 107,4	518,9
2.5.3	Доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну Российской Федерации (за исключением земельных участков)	51,3	53,9	60,0
2.6	ДОХОДЫ ОТ ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ УСЛУГ (РАБОТ) И КОМПЕНСАЦИИ ЗАТРАТ ГОСУДАРСТВА	87,1		
2.6.1	Доходы от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части оказания услуг (работ))	80,6		
2.6.2	Прочие доходы от оказания платных услуг (работ) получателями средств федерального бюджета	6,5		
2.7	ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	35 800,0	73 300,0	101 200,0
2.7.1	Прочие неналоговые доходы федерального бюджета	35 800,0	73 300,0	101 200,0
3	ИТОГО	-66 260,3	-92 402,2	-193 034,8

По оценке Счетной палаты, риски непоступления по налоговым и неналоговым доходам с учетом дополнительных поступлений в 2020 году составят 66 260,3 млн. рублей, в 2021 году – 92 402,2 млн. рублей, в 2022 году – 193 034,8 млн. рублей.

6.8. Потенциальные резервы увеличения доходов в федеральный бюджет

Потенциальными резервами увеличения доходов федерального бюджета остаются принятие действенных мер, способствующих погашению задолженности по уплате обязательных платежей в бюджет, взыскание доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствование качества таможенного контроля, проводимого таможенными органами, сокращение неэффективных льгот и освобождений.

6.8.1. Резервами для пополнения доходов федерального бюджета являются активизация работы федеральных органов исполнительной власти по сокращению задолженности перед бюджетом и принятие более действенных мер по погашению имеющейся задолженности по налогам, пошлинам и сборам.

6.8.1.1. В соответствии с приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (с учетом изменений и дополнений) объемы дебиторской задолженности по доходам отражаются в форме бюджетной отчетности 0503169 «Сведения о дебиторской и кредиторской задолженности» по счетам бюджетного учета 205 «Расчеты по доходам» и 209 «Расчеты по ущербу и иным доходам».

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 июля 2019 года дебиторская задолженность по доходам составила 3 519,0 млрд. рублей²⁹. При этом за 6 месяцев текущего года ее размер увеличился на 511,1 млрд. рублей, или на 17,0 %.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (30,1 % общей суммы дебиторской задолженности), Росимущества (29,9 %), Рослесхоза (18,1 %), ФССП России (8,9 %), ФТС России (8,2 %).

Анализ дебиторской задолженности по указанным главным администраторам представлен в пункте 8 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.8.1.2. В соответствии с подпунктом «в» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 18 августа 2015 г. № Пр-1659 в апреле 2016 года Правительством Российской Федерации утвержден (10 апреля 2016 г. № 2420п-П13) план мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам (далее – мероприятия «дорожной карты по доходам», «дорожная карта по доходам»).

Мероприятия «дорожной карты по доходам» направлены на совершенствование регулирования рынка алкогольной продукции, администрирования доходов, в том числе по отдельным видам поступлений, активизацию работы с дебиторской задолженностью по доходам как за счет создания стимулов для добровольной уплаты платежей, так и за счет повышения эффективности взыскания задолженности, предотвращение нелегальных операций, а также на совершенствование и выравнивание условий налогообложения.

Мероприятия, проводимые в соответствии «дорожной картой по доходам», не привели к существенному снижению дебиторской задолженности по доходам или к недопущению ее образования. До настоящего времени основным механизмом по снижению показателей дебиторской задолженности является списание безнадежной к взысканию задолженности.

В целях выработки предложений по улучшению администрирования доходов, созданию механизма регулярного анализа качества администрирования доходов и выработки подходов

²⁹ В соответствии с данными формы 0503169 главных администраторов доходов бюджетов без учета закрытых данных

к повышению качества администрирования на среднесрочную перспективу в 2019 году разработан новый план мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов³⁰. Мероприятия плана направлены на создание условий для «обеления» экономики, стимулирование добровольной и своевременной уплаты налоговых и других платежей (в том числе физическими лицами), повышение эффективности работы по взысканию задолженности и предотвращению формирования безнадежной задолженности, совершенствование осуществления платежей, администрирования, информационного взаимодействия.

Информация о выполнении мероприятий «дорожной карты» представлена в пункте 9 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.8.2. Результаты проверки и анализа объема дополнительных поступлений, учтенных при формировании прогноза доходов проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, представлены в пункте 10 приложения к подразделу 6 Заключения.

6.8.3. Одним из резервов дополнительного поступления платежей в бюджет является сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений.

В результате предоставления льгот и освобождений в бюджетную систему в 2018 году не поступили доходы на сумму 6 858,9 млрд. рублей, в том числе налоговые платежи – 6 359,9 млрд. рублей (уменьшение по сравнению с 2017 годом в 1,7 раза), таможенные платежи – 499,0 млрд. рублей (увеличение на 18,8 %).

6.8.4. Резервами увеличения доходов федерального бюджета являются повышение качества таможенного контроля, проводимого таможенными органами, в части повышения эффективности проверок соблюдения участниками внешнеэкономической деятельности таможенного законодательства, полноты и достоверности заявленных сведений, полноты уплаты таможенных платежей, применения льгот по уплате таможенных платежей; **организация единой системы таможенного контроля** правильности начисления и взимания таможенных платежей и налогов; **совершенствование контрольных функций за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров.**

6.8.5. Дополнительные поступления могут быть получены в результате повышения эффективности работы налоговых органов, в том числе за счет применения адресного риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, позволяющего производить выбор объектов проверок с учетом уровня риска совершения налоговых правонарушений.

По результатам контрольной работы в 2018 году дополнительно начислено (с учетом пени)

³⁰ Утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым 8 мая 2019 года № 4118п-П13.

493,1 млрд. рублей, что на 23,0 млрд. рублей, или на 4,9 %, превышает сумму доначислений в 2017 году.

По результатам выездных и камеральных налоговых проверок дополнительно поступило 217,1 млрд. рублей (на 2,4 % меньше, чем в 2017 году), в том числе по выездным налоговым проверкам – 175,6 млрд. рублей, по камеральным проверкам – 41,5 млрд. рублей. Уровень взыскания налоговых платежей по результатам выездных и камеральных налоговых проверок, решения по которым вступили в силу, в 2018 году составил 66,4 %, (в 2017 году – 60,5 %). Кроме того, по результатам контрольно-аналитической работы налоговых органов в бюджет поступило 79,6 млрд. рублей (в 2017 году – 55,9 млрд. рублей).

6.8.6. Потенциальным резервом поступлений в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, являются:

повышение эффективности администрирования задолженности по уплате дивидендных платежей, которая, по информации Росимущества, по состоянию на 1 августа 2019 года составляет 313,1 млрд. рублей;

исключение принятия Правительством Российской Федерации в плановом периоде экономически не обоснованных отдельных решений об установлении заниженных нормативов перечисления дивидендов по итогам работы обществ.

Потенциальными резервами увеличения поступлений доходов, получаемых в виде арендной платы, помимо сокращения объемов дебиторской задолженности, являются:

увеличение темпов и объемов ввода в арендный оборот свободных земельных участков, находящихся в казне, в том числе за счет выявления недобросовестных собственников объектов недвижимости, использующих земельные участки, на которых расположены данные объекты, без надлежаще оформленных прав и понуждения их к оформлению договоров аренды на земельные участки (принцип платности землепользования);

внедрение единой унифицированной упрощенной методики определения размера арендной платы в процентах от кадастровой стоимости земельных участков, позволяющей помимо обеспечения роста доходов одновременно повысить прозрачность расчетов, а также оптимизировать логистические процессы, связанные с администрированием доходов от аренды.

Потенциальным резервом увеличения объема доходов от аренды имущества, составляющего казну Российской Федерации, является увеличение темпов и объемов ввода в арендный оборот объектов имущества казны, а также активизация мер по взысканию имеющейся дебиторской задолженности.

6.9. В ходе контрольных мероприятий проведен сравнительный анализ прогноза доходов, администрируемых ФНС России, ФТС России, Росимуществом, сформированного Минфином России, и прогнозов доходов, представленных указанными главными администраторами доходов федерального бюджета в Минфин России.

По результатам проведенного анализа установлены расхождения между прогнозами указанных главных администраторов доходов федерального бюджета и прогнозом Минфина России.

Указанные расхождения представлены в таблице «Отклонения прогнозов администраторов (ФНС России, ФТС России и Росимущество) и Минфина России, а также основные причины их возникновения» в таблице 2 приложения к подразделу 6 Заключения.

7. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов на реализацию национальных проектов (программ) комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года и федеральных проектов

7.1. Анализ формирования федерального бюджета по национальным и федеральным проектам осуществлен исходя из законопроекта, пояснительной записки и приложений к ней, а также из представленных одновременно с законопроектом Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 - 2022 годов, проектов паспортов госпрограмм, протоколов президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, данных подсистемы управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее - подсистема «Электронный бюджет»).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) утверждены 12 национальных проектов. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (с изменениями) утвержден комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее также – комплексный план).

По данным подсистемы «Электронный бюджет» по состоянию на 1 октября 2019 года утверждены 246 запросов на изменение по 12 национальным проектам и 69 по федеральным проектам.

7.2. Пояснительная записка к законопроекту и приложение № 6 к пояснительной записке содержат информацию о бюджетных ассигнованиях законопроекта на реализацию национальных проектов, комплексного плана и входящих в их состав федеральных проектов на 2020 – 2022 годы, финансовом обеспечении за счет средств федерального бюджета в соответствии с паспортами проектов на 2022 год, а также данные сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года.

Необходимо отметить, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации и иных нормативных правовых актах требование о формировании в законопроекте отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации национальных проектов не установлено.

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской

Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (далее – Положение об организации проектной деятельности), планирование бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов и федеральных проектов в очередном финансовом году и плановом периоде осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и актами, определяющими вопросы планирования бюджетных ассигнований, в том числе с учетом **результатов реализации национальных проектов и федеральных проектов за предыдущий период.**

Счетная палата отмечает, что пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о достижении текущих результатов реализации национальных и федеральных проектов за истекший период 2019 года, значениях целевых показателей по годам реализации национальных проектов и об оценке их ожидаемых значений по итогам 2019 года, о влиянии изменений бюджетных ассигнований на достижение показателей и результатов национальных и федеральных проектов.

Комплексная система мониторинга и контроля реализации национальных проектов, позволяющая получить информацию о ходе реализации национальных проектов, достижении их контрольных точек, результатов и показателей в оперативном режиме не обеспечена, что затрудняет принятие управленческих решений по определению возможных корректирующих воздействий, минимизации проблем при реализации национальных проектов.

Полная картина о текущем состоянии хода реализации национальных проектов в подсистеме управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» отсутствует.

7.3. В соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов (далее – основные направления) в ближайшие 6 лет на реализацию национальных проектов будет направлено 13,2 трлн. рублей средств федерального бюджета и 18,2 трлн. рублей в целом по бюджетной системе. Основными направлениями установлено, что национальные проекты являются ключевым, но не единственным инструментом достижения национальных целей. В указанном документе поставлена задача по инвентаризации мероприятий государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы) на предмет их вклада в достижение национальных целей.

Факторы достижения национальных целей развития определены в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до

2024 года. В целях обеспечения связи госпрограмм с деятельностью по достижению национальных целей развития планируется внести изменения в действующие госпрограммы, включив в них факторы достижения национальных целей развития и показатели национальных и федеральных проектов в качестве целевых показателей. **Счетная палата полагает целесообразным осуществлять указанную работу в рамках приведения госпрограмм в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

7.4. Расходы на реализацию национальных проектов включены в состав госпрограмм. В целях обособления бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов и комплексного плана в законопроекте используются буквенные коды бюджетной классификации на уровне основного мероприятия госпрограммы (4-й знак целевой статьи расходов). Следует отметить, что национальный проект как приоритетное направление политики с особым режимом управления не является структурным элементом госпрограммы и соответствующий ему код классификации предназначен только для аналитического обособления объемов бюджетных ассигнований. Объем расходов по национальному проекту является расчетной суммой.

7.5. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию **12 национальных проектов**, а также **комплексного плана** на 2020 год в объеме **1 982,7 млрд. рублей**, что на 203,6 млрд. рублей, или на 11,4 %, больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года и на 106,2 млрд. рублей, или на 5,7 %, больше показателей Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2021 год – **2 217,8 млрд. рублей**, что на 5,5 % больше показателей Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – **2 692,9 млрд. рублей**, что на 4,9 % больше показателей паспортов национальных проектов.

Законопроектом по всем национальным проектам и комплексному плану, за исключением национального проекта «Экология», бюджетные ассигнования на 2020 – 2021 годы увеличиваются по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) или остаются без изменений. В соответствии с законопроектом доля расходов на реализацию национальных проектов в процентах к ВВП последовательно увеличивается с 1,6 % в 2019 году до 2,1 % в 2022 году.

Бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов на 2019 – 2022 годы представлены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

Наименование	2019	2020 год	2021 год	2022 год
--------------	------	----------	----------	----------

	год*	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	откло-нение в %	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	откло-нение в %	паспорт проекта	законо-проект	откло-нение в %
ВВП	109 086	110 732	112 863	х	118 409	120 364	х	х	128 508	х
Всего на реализацию национальных проектов	1 779,1	1 876,5	1 982,7	105,7	2 101,8	2 217,8	105,5	2 567,8	2 692,9	104,9
в % к ВВП	1,6	1,7	1,8	х	1,8	1,8	х	х	2,1	х
Национальный проект «Демография»	525,9	532,7	616,0	115,6	538,2	634,8	117,9	487,5	588,3	120,7
в % к ВВП	0,5	0,5	0,5	х	0,5	0,5	х	х	0,5	х
Национальный проект «Здравоохранение»	160,3	299,1	299,7	100,2	238,8	240,0	100,5	250,6	253,5	101,2
в % к ВВП	0,1	0,3	0,3	х	0,2	0,2	х	х	0,2	х
Национальный проект «Образование»	108,0	122,7	125,9	102,6	133,3	134,7	101	118,4	119,3	100,7
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Жилье и городская среда»	105,3	105,3	105,3	100	108,4	108,4	100	189,1	189,1	100
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Экология»	56,9	90,8	88,0	96,9	127,2	123,0	96,7	146,8	146,3	99,6
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	129,7	104,3	104,3	100	137,4	137,4	100	23,9	23,9	100
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,02	х
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	7,1	6,9	6,9	100	6,9	6,9	100	7,5	7,5	100
в % к ВВП	0,01	0,01	0,01	х	0,01	0,01	х	х	0,01	х
Национальный проект «Наука»	37,0	43,0	47,4	110,3	55,1	69,8	126,6	80,4	96,1	119,6
в % к ВВП	0,03	0,04	0,04	х	0,05	0,1	х	х	0,1	х
Национальный проект «Цифровая экономика»	108,1	123,7	124,2	100,4	177,9	177,9	100	258,0	258,0	100
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,2	0,1	х	х	0,2	х
Национальный проект «Культура»	14,2	13,9	14,7	105,7	17,0	17,8	104,7	20,7	20,8	100,2
в % к ВВП	0,01	0,01	0,01	х	0,01	0,01	х	х	0,02	х
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	60,6	38,0	38,5	101,5	50,7	51,3	101,1	95,1	95,4	100,3
в % к ВВП	0,1	0,03	0,03	х	0,04	0,04	х	х	0,1	х
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	87,7	74,6	74,6	100	124,0	124,0	100	219,3	219,4	100
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,1	0,1	х	х	0,2	х
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	378,3	321,8	337,2	104,8	386,9	391,9	101,3	670,5	675,4	100,7

Наименование	2019 год*	2020 год			2021 год			2022 год		
		Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	откло-нение в %	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	откло-нение в %	паспорт проекта	законо-проект	откло-нение в %
в % к ВВП	0,3	0,3	0,3	х	0,3	0,3	х	х	0,5	х

*Сводная бюджетная роспись на 1 сентября 2019 года.

Информация о бюджетных ассигнованиях на финансовое обеспечение реализации национальных проектов и комплексного плана в 2019 - 2022 годах представлена также в таблице 1 приложения к подразделу 7 Заключения.

Доля расходов на реализацию национальных проектов, а также комплексного плана в общем объеме расходов федерального бюджета в 2020 году составит 10,2 %, в 2021 году – 10,7 %, в 2022 году – 12,4 %, что на 0,9 процентного пункта, 1,4 процентного пункта и 3,1 процентного пункта **выше аналогичного показателя** сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года (9,3 %) соответственно.

Более половины расходов на национальные проекты на 2020 – 2022 годы предусматривается на реализацию 2 национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», а также комплексного плана (на 2020 год – 63,2 %, на 2021 год – 57,1 %, на 2022 год – 56,3 %).

Законопроектом в рамках нацпроекта «Экология» **зарезервированы средства** на 2020 год в общей сумме 17,5 млрд. рублей, на 2021 год – 20,3 млрд. рублей, на 2022 год – 22,4 млрд. рублей.

Так, в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» нацпроекта «Экология» предусматриваются иные бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий нацпроекта на 2020 - 2021 годы в сумме по 0,1 млрд. рублей ежегодно.

В рамках федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология» предусматриваются иные бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий нацпроекта: на 2020 год в сумме – 17,4 млрд. рублей, на 2021 год – 20,2 млрд. рублей, на 2022 год – 22,4 млрд. рублей.

Вместе с тем **расчеты и обоснования потребности зарезервированных средств** по национальному проекту «Экология» в законопроекте **не представлены**.

В 2020 году увеличение бюджетных ассигнований по сравнению с 2019 годом предусматривается по 7 национальным проектам («Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Экология», «Наука», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Культура»).

Значительное увеличение бюджетных ассигнований в 2020 году предусматривается по национальным проектам:

«Здравоохранение» – на 139,4 млрд. рублей, или в 1,9 раза, по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года и на 0,2 % по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год (в 2021 году – увеличение на 0,5 % по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – увеличение на 1,2 % по сравнению с паспортом национального проекта на 2022 год);

«Демография» - на 90,1 млрд. рублей, или на 17,1 %, по сравнению с данными сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года и на 15,6 % по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год, (в 2021 году – увеличение на 17,9 % по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – увеличение на 20,7 % по сравнению с паспортом национального проекта на 2022 год).

Законопроектом более чем на 5 % по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований на 2020 год на реализацию 13 федеральных проектов.

При этом кассовое исполнение бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов в 2019 году происходит недостаточными темпами. По состоянию на 1 сентября 2019 года уровень исполнения расходов федерального бюджета на национальные проекты составил 45,7 %, что ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета (55,8 %). На низком уровне исполнены расходы по национальным проектам «Цифровая экономика Российской Федерации» - 10,6 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями, «Экология» – 17,3 %, «Производительность труда и поддержка занятости» - 29,1 % «Международная кооперация и экспорт» - 38,2 %, «Безопасные и качественные автомобильные дороги» - 38,6 % и комплексному плану - 32,1 %.

Следует отметить, что в соответствии с проектом закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году», представленным одновременно с материалами к законопроекту, в 2020 году предусматривается перенос остатков средств федерального бюджета в объеме неполного использования в 2019 году бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов (программ) и комплексного плана с их направлением на те же цели, что может привести к увеличению объема бюджетных ассигнований на 2020 год на указанные цели.

7.6. В законопроекте **межбюджетные трансферты** на реализацию национальных проектов на 2020 год предусмотрены **в объеме 747,8 млрд. рублей**, что на 24,2 % больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года и на 15,8 % больше показателей

Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2021 год – 757,6 млрд. рублей, на 2022 год – 686,3 млрд. рублей.

Наибольший объем межбюджетных трансфертов на 2020 - 2022 годы запланирован по национальному проекту «Демография» - бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов предусматриваются на 2020 год в объеме **280,1 млрд. рублей** (37,5 % общего объема межбюджетных трансфертов, предусмотренного законопроектом на нацпроекты), на 2021 год – 281,9 млрд. рублей (37,2 %), на 2022 год – 261,0 млрд. рублей (38 %).

Наибольшая доля межбюджетных трансфертов предусматривается в рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: на 2020 год – 85,0 млрд. рублей, или **81,5 %** бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанный национальный проект, на 2021 год – 119,9 млрд. рублей (87,3 %), на 2022 год – 8,5 млрд. рублей (35,6 %).

На предоставление межбюджетных трансфертов предусматривается направить более 40 % бюджетных ассигнований по национальным проектам «Культура», «Демография», более 50 % - по национальным проектам «Образование», «Жилье и городская среда», «Производительность труда и поддержка занятости», около 60 % - по национальному проекту «Экология».

7.7. Информация о финансовом обеспечении в соответствии с паспортами национальных проектов за счет всех источников финансирования, а также бюджетные ассигнования законопроекта на реализацию национальных проектов представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование	Финансовое обеспечение в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет» (расчетно)			Бюджетные ассигнования в соответствии с законопроектом		
	2020 год	2021 год	2022 год	2020 год	2021 год	2022 год
Всего, в том числе	3 988 395,9	4 268 316,3	5 093 416,1	-	-	-
Федеральный бюджет	1 876 772,2	2 101 705,3	2 567 829,2	1 982 673,5	2 217 754,6	2 692 925,6
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	105 901,3	116 049,3	125 096,4
внебюджетные фонды (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	8 596,8	8 835,6	9 074,4	-	-	-
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	591 440,5	637 628,2	869 808,5	-	-	-
внебюджетные источники	1 511 586,4	1 520 147,2	1 646 704,0	-	-	-
«Демография» (всего)	552 751,4	559 479,9	506 789,7	-	-	-
федеральный бюджет	532 371,0	538 214,4	487 455,5	616 028,4	634 753,2	588 255,7
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	83 657,4	96 538,8	100 800,17
внебюджетные фонды (ФОМС) (без учета)	8 596,8	8 835,6	9 074,4	-	-	-

Наименование	Финансовое обеспечение в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет» (расчетно)			Бюджетные ассигнования в соответствии с законопроектом		
	2020 год	2021 год	2022 год	2020 год	2021 год	2022 год
межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)						
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	11 783,6	12 429,9	10 259,8	-	-	-
внебюджетные источники	-	-	-	-	-	-
«Здравоохранение» (всего)	327 567,6	262 573,7	292 783,2	-	-	-
федеральный бюджет	299 092,9	238 753,5	250 642,9	299 705,7	239 954,0	253 541,8
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	612,8	1 201,0	2 898,88
внебюджетные фонды (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	-	-	-	-	-	-
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	28 474,7	23 820,2	42 140,3	-	-	-
внебюджетные источники	-	-	-	-	-	-
«Образование» (всего)	131 946,4	142 750,8	128 495,4	-	-	-
федеральный бюджет	121 896,4	132 524,1	118 367,6	125 932,3	134 715,1	119 249,8
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	4 035,9	2 191,0	882,2
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	7 570,0	7 636,3	7 452,4	-	-	-
внебюджетные источники	2 480,0	2 590,4	2 675,4	-	-	-
«Жилье и городская среда» (всего)	124 970,3	131 280,9	225 562,3	-	-	-
федеральный бюджет	105 250,3	108 364,9	189 130,0	105 249,8	108 362,8	189 138,3
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	-0,5	-2,1	8,30
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	19 720,0	21 110,0	34 626,3	-	-	-
внебюджетные источники	-	1 806,0	1 806,0	-	-	-
«Экология» (всего)	528 169,3	654 230,6	889 364,7	-	-	-
федеральный бюджет	91 392,0	127 125,6	146 802,0	87 989,6	123 025,2	146 248,0
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	-3 402,4	-4 100,4	-554,00
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	15 165,9	23 935,1	24 745,6	-	-	-
внебюджетные источники	421 611,4	503 170,0	717 817,1	-	-	-
«Безопасные и качественные автомобильные дороги» (всего)	609 874,2	690 696,3	780 078,9	-	-	-
федеральный бюджет	104 274,2	137 396,3	23 878,9	104 274,1	137 396,3	23 881,3
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	-0,1	0,04	2,44
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	474 300,0	520 000,0	721 900,0	-	-	-
внебюджетные источники	31 300,0	33 300,0	34 300,0	-	-	-
«Производительность труда и поддержка занятости» (всего)	7 991,1	7 995,7	8 775,8	-	-	-
федеральный бюджет	6 900,0	6 900,0	7 480,1	6 900,0	6 900,0	7 480,1

Наименование	Финансовое обеспечение в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет» (расчетно)			Бюджетные ассигнования в соответствии с законопроектом		
	2020 год	2021 год	2022 год	2020 год	2021 год	2022 год
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	0	0	0
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	91,1	95,7	95,7	-	-	-
внебюджетные источники	1 000,0	1 000,0	1 200,0	-	-	-
«Наука» (всего)	62 087,9	76 517,2	111 046,3	-	-	-
федеральный бюджет	42 965,8	55 111,0	80 404,9	47 391,4	69 783,5	96 136,7
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	4 425,6	14 672,5	15 731,84
внебюджетные источники	19 122,1	21 406,2	30 641,4	-	-	-
«Цифровая экономика Российской Федерации» (всего)	452 303,3	301 427,6	258 015,0	-	-	-
федеральный бюджет	123 656,7	177 898,9	258 015,0	124 205,6	177 887,1	258 039,5
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	548,9	-11,8	24,50
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	-	50,0	-	-	50,0	-
внебюджетные источники	328 646,7	123 478,8	-	-	-	-
«Культура» (всего)	15 236,9	18 334,2	21 316,7	-	-	-
федеральный бюджет	14 707,2	17 830,7	20 725,8	14 706,9	17 828,9	20 757,7
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	-0,3	-1,8	31,9
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	529,7	503,4	590,9	-	-	-
внебюджетные источники	-	-	-	-	-	-
«Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (всего)	45 276,7	59 598,5	107 887,0	-	-	-
федеральный бюджет	37 964,6	50 701,5	95 139,0	38 526,0	51 278,7	95 444,9
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	561,4	577,2	305,9
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	812,1	997,0	2748,0	-	-	-
внебюджетные источники	6 500,0	7 900,0	10 000,0	-	-	-
«Международная кооперация и экспорт»	74 641,5	124 045,0	219 340,4	-	-	-
федеральный бюджет	74 549,2	123 979,9	219 340,4	74 548,2	123 975,3	219 353,8
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	-0,99	-4,6	13,4
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	92,3	65,1	0	-	-	-
внебюджетные источники	-	-	-	-	-	-
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (всего)	1 055 579,2	1 239 385,9	1 543 960,7	-	-	-
федеральный бюджет	321 751,8	386 904,5	670 447,1	337 215,7	391 894,5	675 398,1

Наименование	Финансовое обеспечение в соответствии с паспортом, размещенным в системе «Электронный бюджет» (расчетно)			Бюджетные ассигнования в соответствии с законопроектом		
	2020 год	2021 год	2022 год	2020 год	2021 год	2022 год
отклонение бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом, от паспорта	-	-	-	15 463,9	4 990,0	4 951,0
консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)	32 901,1	26 985,5	25 249,5	-	-	-
внебюджетные источники	700 926,2	825 495,8	848 264,1	-	-	-

В соответствии с паспортами национальных проектов на их финансовое обеспечение за счет всех источников на 2020 год предусматриваются ассигнования в объеме 3 988,4 млрд. рублей, на 2021 год – 4 268,3 млрд. рублей, на 2022 год – 5 093,4 млрд. рублей.

На реализацию национальных проектов **наибольшая доля финансового обеспечения предусматривается за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета**: на 2020 год – **47,1 %**, на 2021 год – **49,2 %**, на 2022 год – **50,4 %**.

Доля внебюджетных источников финансирования в общем объеме расходов на реализацию национальных проектов составит: в 2020 году – 37,9 %, в 2021 году – 35,6 %, в 2022 году – 32,3 %.

Финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета согласно паспортам национальных проектов **меньше** бюджетных ассигнований, **предусмотренных законопроектом** на 2020 год, на 105,9 млрд. рублей, или на 5,6 %, на 2021 год – на 116,0 млрд. рублей, или на 5,5 %, на 2022 год – на 125,1 млрд. рублей, или на 4,9 %.

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности формирование, согласование (одобрение), утверждение и представление информации и документов, разрабатываемых при осуществлении проектной деятельности, осуществляются в подсистеме «Электронный бюджет». Планируемые расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов отражены в паспортах национальных проектов в подсистеме «Электронный бюджет» с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Объемы расходов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов на реализацию национальных проектов, без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, возможно определить только расчетным путем, что затрудняет анализ запланированных расходов субъектов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов на реализацию национальных проектов. По мнению Счетной палаты, в формах паспортов национальных и федеральных проектов, формируемых в подсистеме «Электронный бюджет», целесообразно отдельно отражать расходы субъектов Российской Федерации

(муниципальных образований) и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Анализ финансового обеспечения и отдельных недостатков при формировании бюджетных ассигнований на реализацию национальных и федеральных проектов представлен в таблице 2 приложения к подразделу 7 Заключения.

7.8. Бюджетные ассигнования по национальным проектам и комплексному плану в законопроекте предусматриваются в рамках 26 госпрограмм. В структуре одной госпрограммы предусматривается реализация до 5 отраслевых национальных проектов. Так, по госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика», предусматривается реализация национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика», «Демография», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». В 4 госпрограммах «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предусмотрена реализация 4 национальных проектов.

Реализация 10 межотраслевых национальных проектов и комплексного плана предусматривается в структуре нескольких госпрограмм. Например, реализация национального проекта «Цифровая экономика» предусматривается в рамках 10 госпрограмм, национального проекта «Демография» - 7, национального проекта «Экология» - 6, национального проекта «Международная кооперация и экспорт» - 5, национального проекта «Образование» - 5, национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости» и «Наука» и комплексного плана - 2 госпрограмм.

Наименование	Федеральные проекты	Госпрограммы
Национальный проект «Демография»	5	8
Национальный проект «Здравоохранение»	8	1
Национальный проект «Образование»	10	5
Национальный проект «Жилье и городская среда»	3	1
Национальный проект «Экология»	11	6
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	4	3
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	3	2
Национальный проект «Наука»	3	2
Национальный проект «Цифровая экономика»	6	10
Национальный проект «Культура»	3	2
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	5	3

Наименование	Федеральные проекты	Госпрограммы
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	5	5
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	9	2

В соответствии с законопроектом в составе нацпроектов и комплексного плана в 2020 - 2022 годах за счет средств федерального бюджета планируется реализация **75 федеральных проектов**.

Следует отметить, что **отдельные межпрограммные федеральные проекты также реализуются в составе нескольких госпрограмм**.

Так, реализация федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография» предусматривается в рамках 4 госпрограмм, федерального проект «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» национального проекта «Образование» - 3 госпрограмм, федерального проект «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология» - 3 госпрограмм.

7.9. В соответствии с пунктом 5 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858 необходимо **обеспечить интеграцию национальных проектов в госпрограммы** в целях формирования единого документа стратегического и бюджетного планирования.

Указанная интеграция национальных проектов в госпрограммы предполагает отражение в госпрограммах целей, задач, показателей и параметров финансового обеспечения национальных проектов. Проведенный анализ формирования национальных проектов выявил ряд нерешенных проблем. **Цели и задачи национальных проектов и госпрограмм недостаточно согласованы**, отмечаются случаи, когда **цели и задачи национальных проектов в госпрограммах не отражены**.

Например, перечень показателей **национального проекта «Здравоохранение»** включает больше показателей, чем перечень показателей госпрограммы «Развитие здравоохранения».

Так, цели и задачи национального проекта «Здравоохранение» соответствуют целям и задачам проекта паспорта госпрограммы «Развитие здравоохранения» только в части 4 целевых показателей снижения смертности (населения трудоспособного возраста, от болезней системы кровообращения, от новообразований, младенческой смертности). При этом остальные 5 целей национального проекта «Здравоохранение» в паспорт госпрограммы не включены.

ЦИК России является участником федерального проекта «Цифровое государственное управление», реализуемого в рамках **национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»** и госпрограммы [«Информационное общество»](#).

При этом проект паспорта госпрограммы «Информационное общество» не содержит целевые индикаторы и показатели, непосредственно характеризующие выполнение задач и результатов, возложенных на ЦИК России, предусмотренных федеральным проектом «Цифровое государственное управление».

Планирование Минпромторгом России расходов на 2020 – 2022 годы на реализацию федеральных проектов, включенных в госпрограмму **«Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»** (далее – ГП-16), имеет существенные недостатки.

По состоянию на 1 сентября 2019 года отмечается низкое кассовое исполнение расходов по 9 из 12 мероприятий (6 – в рамках федерального проекта «Промышленный экспорт» и по 1 - в рамках федеральных проектов «Внедрение наилучших доступных технологий» национального проекта «Экология», «Цифровые технологии» и «Информационная безопасность» национального проекта «Цифровая экономика»), включенных в ГП-16. При этом законопроектом на 2020 год предусмотрено существенное увеличение объемов финансирования ряда мероприятий федеральных проектов, включенных в ГП-16.

Так, на государственную поддержку российских организаций в рамках федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» в 2020 году планируется увеличение бюджетных средств по сравнению с текущим годом в 10 раз до 3,0 млрд. рублей, в 2021 году – до 6,0 млрд. рублей при полном отсутствии их кассового исполнения по состоянию на 1 сентября 2019 года.

В состав подпрограммы «Обеспечение исполнения Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» государственных полномочий и функций в установленной сфере деятельности» госпрограммы «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» включен федеральный проект «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности» национального проекта «Экология».

При этом следует отметить, что цели и задачи реализации федерального проекта не соответствуют целям и задачам указанной госпрограммы, поскольку не направлены на развитие атомного энергопромышленного комплекса.

По результатам анализа **национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»** установлено, что действующее планирование мероприятий дорожного хозяйства является одним из сдерживающих факторов для привлечения инвестиций в развитие производственной базы, повышения квалификации работников дорожного хозяйства и обеспечения стабильного функционирования предприятий дорожного хозяйства.

Так, реализация госпрограммы «Развитие транспортной системы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596,

предусмотрена до 2024 года включительно.

Однако на уровне субъектов Российской Федерации (31 государственная программа) действие документов стратегического планирования в области дорожного хозяйства запланировано на период 2020 - 2022 годов.

Объем бюджетных ассигнований муниципальных дорожных фондов на 2019 год составляет 396,6 млрд. рублей, из которых 28,2 млрд. рублей планируется направить на реализацию мероприятий региональных проектов. В реализации региональных проектов участвуют только 157 городов, или 10,5 % общего количества городских поселений (1 490 – на 1 января 2019 года, по данным Росстата).

В результате, на содержание 964 615,7 км местных автодорог, их текущий ремонт и строительство, выплату заработной платы и на прочие расходы бюджетные ассигнования муниципальных дорожных фондов составят 368,4 млрд. рублей, или 381,9 тыс. рублей на 1 км в год. При этом объем бюджетных ассигнований менее 300,0 тыс. рублей на 1 км автодорог в год отмечается в 38 регионах.

Таким образом, сложившаяся ситуация к концу 2024 года может отрицательно сказаться на состоянии дорожной сети местного значения. Это не в полной мере соответствует Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года³¹, предусматривающей приведение в нормативное состояние сети региональных и местных дорог в целях повышения транспортной доступности малых и средних городов, сельских территорий.

Проведенный анализ показал, что Минтранс России не в полном объеме обеспечена увязка параметров **комплексного плана** с госпрограммой «Развитие транспортной системы», в результате значительное количество мероприятий, реализуемых в рамках федеральных проектов транспортной части комплексного плана за счет средств федерального бюджета, в госпрограмме и федеральной адресной инвестиционной программе (далее - ФАИП) не отражены.

Так, в рамках федерального проекта «Морские порты России» за счет средств федерального бюджета предусмотрено финансирование 14 мероприятий, из которых 5 в ФАИП на 2019 - 2021 годы и госпрограмму не включены, в том числе: строительство 4 ледоколов для портов Северо-Западного и Дальневосточного бассейнов; строительство многофункционального грузового района морского порта Поронайск, объектов федеральной собственности специализированного зернового терминала в морском порту Зарубино, объектов федеральной собственности в с. Никольское; реконструкция береговых сооружений

1. ³¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 217-р.

автомобильно–железнодорожного паромного сообщения Ванино-Холмск в морском порту Холмск и берегоукреплений оградительных дамб Калининградского морского канала.

Из 24 мероприятий федерального проекта «Северный морской путь» 8 мероприятий с объемом финансирования 12,7 млрд. рублей не отражены в госпрограмме и ФАИП.

7.10. По большинству показателей национальных проектов значения в рамках Федерального плана статистических работ, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р (далее – ФПСР), рассчитываются только в целом за год и представляются позже сроков, установленных для внесения отчета о реализации национального проекта для рассмотрения в проектный комитет и проектный офис Правительства Российской Федерации (позже 12-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным). В связи с этим не представляется возможным оценить вероятность достижения запланированных значений целевых показателей в установленные сроки для оперативного принятия управленческих решений.

Например, в ФПСР представляется официальная статистическая информация, соответствующая целевым показателям **национального проекта «Здравоохранение»**, которая публикуется позже срока представления Минздравом России годового отчета. Так, по целевым показателям «Смертность от болезней системы кровообращения» и «Смертность от новообразований (в том числе злокачественных)» срок публикации установлен 15 августа, по показателю «Младенческая смертность» – 2 июля. При этом 4 из 15 целевых показателей национального проекта «Здравоохранение» в ФПСР не размещены.

По 6 показателям **национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости»** значения в рамках ФПСР рассчитываются только в целом за год и представляются с февраля по ноябрь года, следующего за отчетным (срок предоставления статистической информации по 2 показателям – до 1 апреля, по 3 показателям – до 1 ноября, по 1 показателю – до 5 февраля).

По показателям «Объем жилищного строительства» и «Ввод жилья в многоквартирных жилых домах по Российской Федерации и субъектам Российской Федерации» **национального проекта «Жилье»** в ФПСР установлен срок публикации 28 марта года, следующего за отчетным, по показателю «Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда» - 1 мая года, следующего за отчетным.

Показатели, включенные в ФПСР, составляют более 50 % общего числа показателей **национального проекта «Образование»** и входящих в него федеральных проектов. Значения статистических показателей публикуются 1 раз в год, что затрудняет осуществление мониторинга реализации национального проекта.

Так, из 7 показателей значения по 3 формируются к 31 августа, по 2 показателям – 30

сентября, по 2 показателям - 30 декабря. То есть оценить реализацию национального проекта за 2019 год возможно только в 2021 году.

Отсутствие ежеквартального сбора информации и расчета показателей **национальной программы «Цифровая экономика»** для составления квартальных отчетов о ходе ее реализации не позволяет адекватно и своевременно проводить мониторинг для достижения ее целей.

По 3 показателям **национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»** сроки представления (распространения) официальной статистической информации запланированы 1 раз в год, по показателю «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей» - 1 октября, по показателю «Доля экспорта субъектов МСП, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта» – 1 мая, а по показателю «Доля МСП в ВВП» – со значительным временным лагом – 31 декабря года, следующего за отчетным.

Проведенный анализ ожидаемых сроков наступления результатов национальных (федеральных) проектов показал, что значительное их количество ежегодно запланировано на IV квартал (89,4 %).

В целом распределение ожидаемых сроков наступления результатов национальных (федеральных) проектов в период с 2019 по 2024 год представлено в таблице.

Наименование национального проекта	Количество результатов, всего (ед.)	I квартал		II квартал		III квартал		IV квартал	
		ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
«Демография»	383	9	2,3	13	3,4	14	3,7	347	90,6
«Здравоохранение»	238	8	3,4	3	1,3	3	1,3	224	94,1
«Образование»	339	1	0,3	5	1,5	11	3,2	321	94,7
«Жилье и городская среда»	133	28	21,1	6	4,5	9	6,8	90	67,7
«Экология»	184	29	15,8	7	3,8	6	3,3	142	77,2
«Безопасные и качественные автомобильные дороги»	294	6	2	5	1,7	29	9,9	254	86,4
«Производительность труда и поддержка занятости»	165	10	6,1	13	7,9	17	10,3	125	75,8
«Наука»	169	1	0,6	4	2,4	2	1,2	162	95,9
«Цифровая экономика»	902	10	1,1	31	3,4	24	2,7	837	92,8
«Культура»	179	1	0,6	11	6,1	-	-	167	93,3
«Малый и средний бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	277	10	3,6	7	2,5	13	4,7	247	89,2
«Международная кооперация и экспорт»	337	11	3,3	21	6,2	10	3,0	295	87,5
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	68	-	-	-	-	1	1,5	67	98,5
Итого	3 668	124	3,4	126	3,4	139	3,8	3 278	89,4

В связи со значительной концентрацией сроков реализации результатов национальных проектов в IV квартале соответствующего года действенный **мониторинг реализации**

проектов по степени достижения результатов может быть осуществлен только с годовой периодичностью.

Таким образом, единственным в настоящее время инструментом мониторинга хода выполнения национальных проектов остается кассовое исполнение их расходов, что представляется явно недостаточным для своевременного принятия управленческих решений в ходе реализации национальных проектов.

8. Результаты проверки и анализа формирования федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов на реализацию государственных программ Российской Федерации

Анализ формирования федерального бюджета в программном формате осуществлен исходя из законопроекта, пояснительной записки, представленных одновременно с законопроектом проектов паспортов государственных программ Российской Федерации (далее также – госпрограммы) и материалов к ним.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации проект федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов сформирован в программной структуре расходов **на основе 43 госпрограмм**, сгруппированных по 5 направлениям в аналитических целях. Всего утверждено 42 из 44 госпрограмм, предусмотренных перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р (с изменениями). Не утверждены госпрограммы «Управление государственным материальным резервом» и «Обеспечение защиты личности, общества и государства».

Законопроектом **не предусмотрены бюджетные ассигнования на 2021 – 2022 годы** на реализацию госпрограммы «Обеспечение защиты личности, общества и государства», срок реализации которой установлен с 2021 года.

Кроме того, законопроектом **не предусмотрены бюджетные ассигнования** на реализацию отдельных **подпрограмм**, которые согласно проектам паспортов включены в структуру госпрограмм. Так, **бюджетные ассигнования на 2020 – 2022 годы не предусмотрены** в госпрограмме «Развитие внешнеэкономической деятельности» по 2 подпрограммам, в госпрограммах «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», «Развитие энергетики», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» - по 1 подпрограмме, на 2021 – 2022 годы в госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» - по 1 подпрограмме, на 2022 год в госпрограмме «Развитие рыбохозяйственного комплекса» - по 1 подпрограмме.

Учитывая отсутствие бюджетных ассигнований на реализацию подпрограмм указанных госпрограмм, существуют **риски недостижения** установленных для них плановых (по годам реализации) и целевых (по итогам реализации) значений показателей (индикаторов).

Следует отметить, что в приложениях к законопроекту по госпрограмме «Развитие культуры» неверно указано наименование подпрограммы «Обеспечение условий реализации

государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры **и туризма**», что требует соответствующего уточнения при подготовке поправок к законопроекту ко второму чтению.

8.1. В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации госпрограммы **подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете** не позднее 3 месяцев со дня вступления его в силу.

По состоянию **на 1 апреля 2019 года** параметры финансового обеспечения всех **42 госпрограмм приведены в соответствие** с показателями Федерального закона № 459-ФЗ на 2019, 2020 и 2021 годы.

В 2019 году по результатам анализа проектов госпрограмм Счетной палатой было установлено, что одновременно с корректировкой бюджетных ассигнований вносились существенные изменения в цели, задачи, ожидаемые результаты, целевые показатели и другие параметры госпрограмм. По результатам экспертизы госпрограмм установлены недостатки, связанные с **отсутствием** зависимости между объемами финансового обеспечения и показателями, **ухудшением** количественных значений ряда показателей, многократным **изменением** состава показателей и их **исключением** в связи с недостижением, **отсутствием** сопоставимости показателей за весь период реализации госпрограмм, наличием **низкой** доли показателей статистического наблюдения.

8.2. В соответствии со статьей 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится в Государственную Думу одновременно с паспортами (проектами паспортов) госпрограмм, проектами изменений указанных паспортов.

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 43 госпрограмм (открытая часть) на 2020 год планируются в объеме 11 949 710,3 млн. рублей, на 2021 год – 12 477 304,6 млн. рублей, на 2022 год – 13 249 347,0 млн. рублей, или **73,9 %, 74,4 % и 76,7 % общего объема расходов федерального бюджета** (открытая часть) соответственно.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2020 год на 829 182,1 млн. рублей, или на 7,5 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2019 год, на 2021 год - на 4,4 % больше, чем на 2020 год, на 2022 год - на 6,2 % больше, чем на 2021 год.

Сведения о финансовом обеспечении госпрограмм в 2018 - 2022 годах за счет средств федерального бюджета по подпрограммам (ФЦП) представлены в приложении № 4 к Заключению.

Законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на 2020 год** по сравнению с показателями Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год **по 32 госпрограммам** (открытая часть).

Значительное увеличение бюджетных ассигнований в 2019 году предусматривается по госпрограммам:

«Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» - **на 320 389,9 млн. рублей**, или на 52,1 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год (в 2021 году – на **187 228,4 млн. рублей**, или на 53,9 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – на **87 348,9 млн. рублей**, или на 16,3 %, по сравнению с законопроектом на 2020 год);

«Развитие здравоохранения» - на **80 617,1 млн. рублей**, или на 10,6 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год (в 2021 году – на **85 819,3 млн. рублей**, или на 12,4 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – на **5 339,2 млн. рублей**, или на 0,7 %, по сравнению с законопроектом на 2020 год);

«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» - на **56 947,6 млн. рублей**, или на 6,4 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год (в 2021 году – на **45 883,9 млн. рублей**, или на 5,1 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – на **13 286,0 млн. рублей**, или на 1,4 %, по сравнению с законопроектом на 2021 год);

«Социальная поддержка граждан» - на **49 154,6 млн. рублей**, или на 3,5 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год (в 2021 году – на **65 627,7 млн. рублей**, или на 4,5 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – на **35 541,4 млн. рублей**, или на 2,3 %, по сравнению с законопроектом на 2020 год).

Основным фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию госпрограммы «Развитие здравоохранения», является увеличение бюджетных ассигнований по ведомственной целевой программе «Обеспечение отдельных категорий граждан лекарственными препаратами в амбулаторных условиях» на предоставление субъектам Российской Федерации субвенций на лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан в 2020 и 2021 годах в сумме 37 757,3 млн. рублей ежегодно, а также на закупку лекарственных препаратов и вакцин в сумме 20 143,1 млн. рублей в 2020 году, 22 660,2 млн. рублей в 2021 году и 2 635,5 млн. рублей в 2022 году.

По госпрограмме «Социальная поддержка граждан» предусматривается увеличение бюджетных ассигнований в связи с уточнением параметров финансового обеспечения федерального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» национального проекта «Демография» на осуществление ежемесячной выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка, на осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, а также на предоставление субъектам Российской Федерации субсидий на осуществление единовременной выплаты при рождении первого ребенка, а также на предоставление регионального материнского (семейного) капитала при рождении второго ребенка в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

По госпрограмме «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» предусматривается увеличение бюджетных ассигнований по подпрограмме «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов: в 2020 году - на 38 689,9 млн. рублей, в 2021 году - на 40 663,7 млн. рублей, в 2022 году - на 12 652,9 млн. рублей на предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в связи с уточнением прогнозного объема прироста на 1 процентный пункт налога на прибыль, централизованного в федеральный бюджет, и по подпрограмме «Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» - на предоставление дотаций (грантов) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2020 – 2022 годах по 50 000,0 млн. рублей ежегодно.

По госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» увеличение бюджетных ассигнований в 2020 – 2022 годах в основном связано с выделением дополнительных бюджетных ассигнований на поддержку производителей колесных транспортных средств в связи с уточнением объемов производства колесных транспортных средств на основании прогнозных данных, представленных организациями-производителями на будущие периоды.

Законопроектом предусматривается **уменьшение бюджетных ассигнований на 2020 год** по сравнению с показателями Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год **по 8 госпрограммам** (открытая часть).

Значительное уменьшение бюджетных ассигнований в 2020 году предусматривается по госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» - на **102 036,7 млн. рублей**, или на 7,7 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с учетом изменений) на 2020 год (в 2021 году – уменьшение на **86 734,3 млн. рублей**, или на 6,0 %, по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, в 2022 году – увеличение на **126 141,7 млн. рублей**, или на 9,3 %, по сравнению с законопроектом на 2021 год) в связи с учетом фактического исполнения Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в 2018 году и сокращением государственных внутренних заимствований Российской Федерации в 2019 году.

Бюджетные ассигнования на 2020 год **по госпрограмме «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» предусмотрены на уровне** Федерального закона № 459-ФЗ.

В соответствии с пунктом 4² статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» **размещены проекты паспортов 35 госпрограмм** (открытая часть).

Законопроектом вносятся изменения в объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета по сравнению с утвержденными в паспортах госпрограмм по всем госпрограммам (открытая часть). Показатели бюджетных ассигнований на 2020 – 2022 годы, предусмотренные проектами паспортов, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

Законопроект и материалы к нему содержат проекты паспортов госпрограмм, а также сводную информацию по госпрограммам, включающую: наименование ответственного исполнителя, цели и задачи госпрограммы, подпрограмм и ФЦП, структуру госпрограммы по подпрограммам и ФЦП с объемами бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 – 2022 годы, структуру подпрограмм по основным мероприятиям и основным направлениям реализации, в том числе по федеральным проектам, с объемами бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019 – 2022 годы, структуру ФЦП по подпрограммам и основным направлениям реализации с объемами бюджетных ассигнований на 2019 – 2022 годы, а также информацию о значениях целевых показателей (индикаторов) по госпрограмме, подпрограммам, ФЦП на 2019 – 2022 годы.

Экспертиза представленных проектов паспортов свидетельствует **об отдельных недостатках при формировании целей, задач, а также ожидаемых результатов реализации и целевых показателей (индикаторов) госпрограмм.**

Несмотря на значительные корректировки объемов расходов, предусмотренных проектами паспортов, по сравнению с бюджетными ассигнованиями, утвержденными паспортами, цели и задачи по ряду госпрограмм не корректируются либо корректируются незначительно.

Так, в проекте паспорта госпрограммы «Социальная поддержка граждан» по сравнению с утвержденным паспортом **структура, цели, задачи и ожидаемые результаты не корректируются**, при этом предусматривается **увеличение объема бюджетных ассигнований**: в 2020 году – с 1 417,5 млрд. рублей до 1 466,7 млрд. рублей (на 49,2 млрд. рублей, или на 3,5 %), в 2021 году – с 1 446,9 млрд. рублей до 1 512,5 млрд. рублей (на 65,6 млрд. рублей, или на 4,5 %), в 2022 году – с 1 447,0 млрд. рублей до 1 548,0 млрд. рублей (на 101 млрд. рублей, или на 7,0 %).

Кроме того, Счетная палата отмечает, что в **проекте паспорта госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» по подпрограмме 4 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях» отсутствует 2 утвержденных в госпрограмме показателя**³²: «Обеспечение финансирования поставок на экспорт российской продукции (работ, услуг) в счет предоставленных государственных экспортных кредитов» и «Доля активов, в которые средства Фонда национального благосостояния размещены на условиях, ориентированных на защиту от инфляционного обесценения, в составе финансовых активов Фонда национального благосостояния, исключая средства указанного Фонда, размещенные на счетах и депозитах в Банке России»).

8.3. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 г. № 2620-р утвержден перечень, состоящий из 31 госпрограммы, в которых формируются разделы по опережающему развитию приоритетных территорий.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 831 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» требования к структуре разделов по опережающему развитию приоритетных территорий и форме предоставления сводной информации по опережающему развитию приоритетных

³² По информации Минфина России (письмо от 8 октября 2019 г. № 25-06-03/76985), **в связи с технической ошибкой и некорректным отображением информации** по составу показателей подпрограммы 4 «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях» в таблице со сводной информацией по указанной госпрограмме, направленной в Государственную Думу в составе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», **указанные показатели сохраняются в составе данной подпрограммы и не подлежат исключению.**

территорий утверждены приказом Минэкономразвития России, Минфина России Минвостокразвития России и Минкавказа России от 15 августа 2017 г. № 412/127н/243/115.

Однако проекты паспортов госпрограмм, представленные одновременно с законопроектом, **не содержат разделов по опережающему развитию приоритетных территорий**, которые должны содержать информацию о целях, задачах и мероприятиях, реализуемых на приоритетных территориях как за счет средств федерального бюджета, так и за счет других источников, а также целевые показатели (индикаторы), позволяющие оценить эффективность реализации госпрограммы на приоритетной территории (за исключением госпрограмм, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетной территории).

8.4. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» госпрограмма является документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Пояснительная записка к законопроекту содержит информацию об изменении объемов бюджетных ассигнований с указанием причины по госпрограммам по сравнению с предусмотренными на 2020 и 2021 годы Федеральным законом № 459-ФЗ бюджетными ассигнованиями на соответствующий год, на 2022 год – по сравнению с законопроектом на 2021 год, об увеличении или уменьшении бюджетных ассигнований по отдельным основным мероприятиям, направлениям расходования средств, объектам финансирования. **Проекты паспортов** содержат информацию об ответственных исполнителях, соисполнителях, участниках, подпрограммах, целях, задачах, целевых индикаторах и показателях, объемах бюджетных ассигнований, ожидаемых результатах реализации по госпрограммам.

Таким образом, законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, **не дают взаимоувязанной и комплексной оценки** достижения приоритетов и целей государственной политики в 2020 – 2022 годах. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом **оценки эффективности их реализации в 2018 году**.

8.5. Перечень госпрограмм предусматривает их **группировку по 5 направлениям реализации**: «Новое качество жизни» (10 госпрограмм); «Инновационное развитие и модернизация экономики» (19 госпрограмм); «Обеспечение национальной безопасности»

(5 госпрограмм); «Сбалансированное региональное развитие» (6 госпрограмм); «Эффективное государство» (3 госпрограммы).

Информация об объемах бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм по направлениям реализации приведена в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование направления реализации	2019 год	2020 год				2021 год				2022 год			
	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение от Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями)		законопроект	отклонение от Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями)		законопроект	отклонение от законопроекта на 2021 год				
			млн. рублей	(%)		млн. рублей	(%)		млн. рублей	(%)			
Всего (открытая часть)	11 120 528,2	11 949 710,3	498 571,3	104,4	12 477 304,6	558 888,0	104,7	13 249 347,0	772 042,4	106,2			
I. Новое качество жизни (10 программ)	2 682 722,6	3 137 216,0	199 196,0	106,8	3 156 648,2	212 591,6	107,2	3 246 531,3	89 883,1	102,8			
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	24,1	26,3			25,3			24,5					
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ)	3 240 414,2	3 585 142,8	319 686,5	109,8	3 900 024,0	294 463,4	108,2	4 366 720,2	466 696,2	112,0			
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	29,1	30,0			31,3			33,0					
III. Обеспечение национальной безопасности (5 программ)	2 297 240,0	2 415 277,5	63 057,7	102,7	2 481 380,4	55 458,3	102,3	2 554 697,7	73 317,4	103,0			
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	20,7	20,2			19,9			19,3					
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 237 672,7	1 174 192,4	25 134,4	102,2	1 152 399,2	91 760,9	108,7	1 157 732,3	5 333,2	100,5			
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	11,1	9,8			9,2			8,7					
V. Эффективное государство (3 программы)	1 662 478,7	1 637 881,7	-108 503,3	93,8	1 786 852,9	-95 386,2	94,9	1 923 665,3	136 812,5	107,7			
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	14,9	13,7			14,3			14,5					

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2018 г. № 2211-р госпрограммы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» и «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» включены в направление реализации III «Обеспечение национальной безопасности» перечня госпрограмм, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р. Кроме того, в течение 2019 года перечень госпрограмм дополнен госпрограммами «Комплексное развитие сельских территорий» и «Управление государственным материальным резервом», срок реализации которых установлен с 2020 года.

В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета (открытая часть) на реализацию 43 госпрограмм на 2020 год планируются в объеме 11 949 710,3 млн. рублей, на 2021 год – 12 477 304,6 млн. рублей, на 2022 год – 13 249 347,0 млн. рублей.

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2020 год на 498 571,3 млн. рублей, или на 4,4 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год, на 2021 год - на 4,7 % больше предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, на 2022 год - на 6,2 % больше, чем в 2021 году.

В законопроекте на 2020 – 2021 годы предусматривается увеличение бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с показателями Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) по 4 из 5 направлений. Наибольшее увеличение предусматривается по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» (2020 год – на 319 686,5 млн. рублей, 2021 год – на 294 4563,4 млн. рублей, 2022 год – на 466 696,2 млн. рублей). На **2022 год** предусматривается **увеличение** бюджетных ассигнований (открытая часть) по сравнению с законопроектом на 2021 год **по всем 5 направлениям.**

Увеличение связано в том числе с выделением дополнительных бюджетных ассигнований по госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» на поддержку производителей колесных транспортных средств в связи с уточнением объемов производства колесных транспортных средств на основании прогнозных данных, представленных организациями-производителями на будущие периоды, и началом реализации с 2020 года госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий».

На 2020 – 2021 годы предусматривается уменьшение бюджетных ассигнований по сравнению с показателями Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями) по направлению «Эффективное государство» (на 108 503,9 млн. рублей, или на 6,2 %, и на 95 386,2 млн. рублей, или на 5,1 %, соответственно) в связи с уменьшением бюджетных ассигнований по госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

В соответствии со Сводным годовым докладом за **2018 год**, по оценке Минэкономразвития России, госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» **признана неэффективной.** Минвостокразвития России предложило разработать новую редакцию указанной госпрограммы во взаимоувязке с разрабатываемым проектом стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации до 2035 года³³.

³³ В соответствии с пунктом 5 перечня поручений по итогам совещания с членами Правительства Российской Федерации, состоявшегося 27 февраля 2019 года, утвержденного Президентом Российской Федерации 27 марта 2019 г. № Пр-528, Правительству Российской Федерации до 1 декабря 2019 года поручено представить проект стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации до 2035 года с учетом завершения действия Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую

Законопроектом бюджетные ассигнования на реализацию указанной госпрограммы **уменьшены в 33 раза** и составят 165,1 млн. рублей в 2020 году, 144,0 млн. рублей в 2021 году и 50,0 млн. рублей в 2022 году.

Сокращение объемов бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы связано с исполнением поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П.Трутнева от 11 июня 2019 г. № ЮТ-П16-4796 о перераспределении бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию государственной программы в иные государственные программы по отраслевому принципу³⁴.

Таким образом, можно сделать вывод, что Правительством Российской Федерации в соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации принято решение об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», в том числе об изменении объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение ее реализации.

Информация о принятии аналогичных мер по недостаточно эффективным госпрограммам («Развитие культуры», «Космическая деятельность России», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» и «Развитие оборонно-промышленного комплекса») в Счетной палате отсутствует.

Следует отметить, что в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, а также в пояснительной записке к законопроекту **не содержатся меры**, предусматривающие одновременное принятие решений по повышению эффективности расходов по госпрограммам при увеличении бюджетных ассигнований на их реализацию.

Анализ предусмотренных законопроектом бюджетных ассигнований свидетельствует об **изменении структуры** расходов по всем направлениям. Так, **доля направления «Сбалансированное региональное развитие»** (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам **уменьшается** с 11,1 % в 2019 году до 8,7 % в 2022 году, или **на 2,4 процентного пункта**, по направлению **«Обеспечение национальной безопасности»**

перспективу и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 года

³⁴ На реализацию госпрограмм «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (обеспечение хозяйствования в условиях вечномерзлых грунтов в сумме 81,0 млн. рублей в 2020 году), «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (государственная поддержка создания научно-технического задела), «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» (предоставление взноса в уставный капитал акционерного общества «Жатайская судостроительная компания» в сумме 2 450,0 млн. рублей в 2020 году и 1 106,2 млн. рублей в 2021 году), «Охрана окружающей среды» (проектирование и строительство ледостойкой самодвижущейся платформы «Северный полюс» в сумме 2 278,0 млн. рублей в 2020 году), «Развитие здравоохранения», «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (реализация мероприятий НИЦ «Курчатовский институт» в сумме 205,5 млн. рублей в 2020 году и 273,5 млн. рублей в 2021 году).

(открытая часть) - с 20,7 % в 2019 году до 19,3 % в 2022 году, или **на 1,4 процентного пункта**, по направлению «Эффективное государство» (открытая часть) - с 14,9 % в 2019 году до 14,5 % в 2022 году, или **на 0,4 процентного пункта**.

В структуре расходов по направлениям доля направления «**Инновационное развитие и модернизация экономики**» (открытая часть) в общем объеме расходов по госпрограммам увеличивается с 29,1 % в 2019 году до 33,0 % в 2022 году, по направлению «**Новое качество жизни**» (открытая часть) - с 24,1 % в 2019 году до 24,5 % в 2021 году.

8.6. Счетной палатой ежегодно отмечаются недостатки формирования проектов паспортов госпрограмм, в том числе в части определения их целей, задач и показателей.

Цели и задачи ряда госпрограмм не соответствуют установленным требованиям³⁵, не взаимоувязаны, что не позволяет обеспечить проверку их достижения. До настоящего времени **не обеспечено согласование целей, задач с показателями** (индикаторами). Анализ обоснованности состава целевых показателей (индикаторов) проектов паспортов госпрограмм свидетельствует об их недостаточности для полной оценки степени достижения программных целей и решения поставленных задач в рамках подпрограмм и основных мероприятий.

Цели, задачи, показатели (индикаторы) госпрограмм **не в полной мере соответствуют** целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности, **Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов**.

Кроме того, установлено **несоответствие отдельных показателей уровня подпрограмм показателям Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов**.

Так, значение целевого показателя (индикатора) «Уровень безработицы» по госпрограмме «Содействие занятости населения» на 2020 – 2022 годы **не соответствует** целевому значению, приведенному на 2020 – 2022 годы в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по 4,5 % ежегодно. В соответствии с проектом паспорта госпрограммы данный показатель на 2020 – 2021 годы планируется на уровне 4,7 %, на 2022 год – 4,6 %.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлено, что

³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» (цели должны соответствовать критериям специфичности, конкретности, измеримости, достижимости и релевантности, задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели и охватывать все сферы реализации государственной программы).

показатели, определенные указами Президента Российской Федерации, не полностью учтены в госпрограммах, а значения показателей по ряду госпрограмм не соответствуют значениям показателей, определенным указами Президента Российской Федерации.

Задача госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» «Формирование правовых и институциональных основ для создания и эффективного функционирования Евразийского экономического союза как следующего этапа формирования интеграционного объединения Таможенного союза и Единого экономического пространства» **не соответствует** одной из задач, решение которой предусмотрено пунктом 14 Указа № 204, состоящей в необходимости завершения формирования в рамках Евразийского экономического союза общих рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы, включая окончательное устранение барьеров, ограничений и отмену изъятий в экономическом сотрудничестве, при одновременном активном использовании механизмов совместной проектной деятельности.

Также согласно проекту паспорта указанной госпрограммы одной из целей ее реализации является достижение в 2024 году объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд. долларов США в год, а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд. долларов США в год, в том числе за счет **увеличения торговли** с государствами - членами Евразийского экономического союза, что **не в полной мере соответствует** Указу № 204, а также одной из целей национального проекта «Международная кооперация и экспорт», в соответствии с которыми предусмотрено формирование **эффективной системы разделения труда** и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического союза **в целях увеличения объема торговли между государствами - членами Союза** не менее чем в полтора раза и **обеспечения роста объема накопленных взаимных инвестиций** в полтора раза.

В проекте паспорта госпрограммы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» **не нашла отражения** цель, установленная Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600, а именно «предоставление до 2020 года доступного и комфортного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия».

Следует отметить, что Указом № 204 установлена **цель по достижению до 2024 года улучшения жилищных условий для не менее 5 млн. семей ежегодно**. В госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» **данная цель и соответствующий показатель отсутствуют**.

Указом № 204 определена задача обеспечить повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет). При этом **в проекте паспорта госпрограммы**

«Развитие здравоохранения», паспортах национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение» указанная **задача не нашла отражения.**

В проекте паспорта госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» **не нашла отражения** установленная Указом № 204 **национальная цель** развития Российской Федерации «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %».

Анализ значений показателей госпрограмм свидетельствует об **отсутствии их динамики по годам реализации либо о слабовыраженной динамике.**

По госпрограмме «Социальная поддержка граждан» плановые значения по 7 из 26 показателей на 2020 – 2022 годы установлены на одном уровне. Так, плановое значение показателя «Доля организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания, в отношении которых проведена независимая оценка качества оказания услуг в отчетном году, в общем количестве организаций социального обслуживания» установлено на 2020 – 2022 годы на уровне 30 %.

По госпрограмме «Экономическое развитие и инновационная экономика» плановые значения по 18 из 109 показателей на 2020 – 2022 годы установлены на одном уровне. Так, плановое значение показателя «Количество лучших практик содействия развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации, рекомендованных к реализации во всех субъектах Российской Федерации (за отчетный год)» установлено на 2020 – 2022 годы на уровне 2 единиц, по показателю «Число управленческих кадров, прошедших обучение по тематике развития управленческого мастерства, улучшения инвестиционного климата, условий ведения бизнеса в регионе» - на уровне 1 051 человека.

Информация о составе и динамике показателей (индикаторов) госпрограммы представлена в таблице 1 «Информация о составе и динамике показателей государственных программ Российской Федерации в 2017 – 2022 годах» приложения к подразделу 8 Заключения.

Проектами паспортов отдельных госпрограмм по-прежнему предусматривается **значительное количество участников**, что на практике приводит к отсутствию межведомственного взаимодействия, несоблюдению сроков согласований и необходимости принятия ответственными исполнителями дополнительных решений по координации деятельности всех участвующих в реализации мероприятий госпрограмм. Так, утвержденным паспортом госпрограммы «Социальная поддержка граждан» предусматривается 51 участник, проектом паспорта данной госпрограммы – 54 участника.

По результатам проверки итогов реализации госпрограмм в 2018 году установлено, что **по значительному количеству показателей не были представлены фактические значения.** Согласно данным Сводного годового доклада по итогам 2018 года по **319 показателям отсутствовали фактические данные либо представлена предварительная оценка** (16,5 % общего количества показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2018 год). **По 13 госпрограммам** из 40 (32,5 %) доля таких показателей превышает 10 % (**227 показателей**) в общем объеме показателей. Значительное количество показателей, по которым не представлены окончательные фактические значения, обусловлено в основном поздними сроками формирования статистических данных.

Счетная палата в заключении на отчет об исполнении федерального бюджета за 2018 год отмечала, что по отдельным госпрограммам оценка их эффективности проводилась Минэкономразвития России в условиях **отсутствия фактических сведений о выполнении показателей**, а также на основе данных, **имеющих предварительную оценку**, что оказывало **негативное влияние на качество расчетов.**

В результате **12 госпрограмм**, по которым доля непредставленных фактических значений показателей превышала 10 %, **не подлежали оценке Счетной палаты.**

Однако согласно представленным проектам паспортов ряда госпрограмм по-прежнему **установлены целевые показатели (индикаторы)**, по которым на момент составления Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2018 год **отсутствовали фактические данные.**

Так, в проекте паспорта госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» отражено ³⁶ из 9 показателей уровня госпрограммы на 2020 год, по которым согласно Федеральному плану статистических работ, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, фактические значения показателей формируются позже сроков формирования годового отчета по госпрограмме (в срок до 25 апреля года, следующего за отчетным).

Счетная палата полагает необходимым принятие дополнительных мер **по корректировке набора показателей госпрограмм с учетом сроков их расчетов и формирования официальной статистической отчетности.**

³⁶ «Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году» - 15 февраля второго года, следующего за отчетным; «Индекс производительности труда по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году» - 29 сентября года, следующего за отчетным; «Прирост высокопроизводительных рабочих мест по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» по отношению к предыдущему году» - 18 августа года, следующего за отчетным; «Энергоемкость обрабатывающих производств к базовому 2011 году» - 20 мая года, следующего за отчетным.

Подробная информация о несоответствии показателей госпрограмм показателям Указа № 204, несоответствии целей, задач и показателей госпрограмм документам стратегического развития, а также об отражении в проектах паспортов показателей, по которым отсутствуют фактические значения на дату формирования отчетности в связи с поздними сроками формирования статистических данных, представлена по каждой госпрограмме в приложении к подразделу 8 Заключения.

8.7. Анализ показателей, представленных к проектам паспортов, свидетельствует об изменении перечня и значений показателей по всем госпрограммам.

Согласно проектам представленных паспортов на 2020 год предусматривается установить 1 506 показателей, что на 8 показателей меньше, чем предусмотрено на 2019 год, при этом значения предусматривается **увеличить по 1 018 показателям (71,7 %), снизить по 79 (5,6 %) показателям, сохранить на уровне 2019 года по 322 показателям (22,7 %).**

На 2021 год предусматривается установить 1 389 показателей, что на 117 показателей меньше, чем предусмотрено на 2020 год, при этом значения предусматривается **увеличить по 902 показателям (67,5 %), снизить по 75 (5,6 %) показателям, сохранить на уровне 2020 года по 359 показателям (26,9 %).**

На 2022 год предусматривается установить 1 375 показателей, что на 14 показателей меньше, чем предусмотрено на 2021 год, при этом значения предусматривается **увеличить по 894 показателям (66 %), снизить по 63 (4,6 %) показателям, сохранить на уровне 2021 года по 398 показателям (29,4 %).**

Счетной палатой с учетом степени эффективности реализации госпрограмм в 2015 – 2018 годах, динамики расходов и показателей (индикаторов) госпрограмм в 2019 – 2022 годах осуществлена экспертная оценка рисков недостижения показателей (индикаторов) госпрограмм в 2020 - 2022 годах.

По результатам проведенной экспертной оценки установлено, что в 2020 году **по 15 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 7 госпрограммам – от 10 % до 20 % показателей (индикаторов), по 5 госпрограммам - от 20 % до 30 %, по 9 госпрограммам – более 30 %.** В 2021 году **по 13 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 6 госпрограммам – от 10 % до 20 %, по 6 госпрограммам - от 20 % до 30 %, по 9 госпрограммам – более 30 %.** В 2022 году **по 14 госпрограммам существуют риски недостижения до 10 % показателей (индикаторов), по 5 госпрограммам – от 10 % до 20 %, по 5 госпрограммам - от 20 % до 30 %, по 10 госпрограммам – более 30 %.**

По экспертной оценке Счетной палаты, в 2020 году существуют риски недостижения значений свыше **280 показателей, что составляет более 19 % их общего объема.**

Так, по госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» существуют **риски недостижения показателей** «Индекс производства по отношению к предыдущему году (производство машин и оборудования для изготовления пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий)» и «Индекс реализации отечественной продукции машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности, к предыдущему году» в связи с прекращением предоставления субсидий производителям специализированной техники и оборудования.

Также существуют **риски недостижения** в 2020 – 2022 годах **целей по ускорению товародвижения и повышению конкурентоспособности транспортной системы России на мировом рынке** госпрограммы «Развитие транспортной системы» в связи с **низким уровнем ввода объектов** федеральной адресной инвестиционной программы в эксплуатацию в 2018 году по ряду подпрограмм.

9. Результаты проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности

9.1. В соответствии с законопроектом бюджетные ассигнования на осуществление непрограммных направлений деятельности предусмотрены **по 14 направлениям на 2020 год в общем объеме 4 230 795,8 млн. рублей** (открытая часть), что на 119 890,7 млн. рублей, или 2,9 %, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений на 2019 год. Бюджетные ассигнования на 2021 год предусмотрены в объеме **4 288 148,7 млн. рублей**, что на 1,4 % больше по сравнению с предыдущим годом, на 2022 год - **4 025 634,2 млн. рублей**, что на 6,1 % меньше по сравнению с предыдущим годом.

В соответствии с законопроектом расходы на 2020 год превышают утвержденные Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) на 2020 год бюджетные ассигнования по 9 направлениям деятельности, на 2021 год - по 12 направлениям деятельности, на 2022 год - по 10 направлениям деятельности бюджетные ассигнования увеличены по сравнению с 2021 годом.

Бюджетные ассигнования на непрограммные направления деятельности, которые в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений на 2019 год составляют 27,0 % общего объема расходов, законопроектом уменьшены на 2020 год на 0,8 процентного пункта и составляют 26,2 %.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на непрограммные направления деятельности (открытая часть) законопроектом предусматривается на **развитие пенсионной системы (3 107 561,4 млн. рублей, или 73,5 % общего объема непрограммных направлений деятельности в 2020 году, 3 079 547,3 млн. рублей, или 71,8 %, в 2021 году и 2 800 418,6 млн. рублей, или 69,6 %, в 2022 году)** и на **реализацию функций иных федеральных органов государственной власти (643 319,6 млн. рублей, или 15,2 %, в 2020 году, 709 155,4 млн. рублей, или 16,5 %, в 2021 году и 743 860,6 млн. рублей, или 18,5 %, в 2022 году).**

Наименьший объем бюджетных ассигнований предусмотрен на непрограммное направление деятельности **«Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации»** в сумме 460,2 млн. рублей в 2020 году, 509,3 млн. рублей в 2021 году и 518,3 млн. рублей в 2022 году.

Анализ объемов бюджетных ассигнований на осуществление непрограммных направлений деятельности на 2018 - 2022 годы (открытая часть) представлен в таблице 1 приложения к подразделу 9 Заключения.

9.2. На 2020 год **расходы** по непрограммным направлениям деятельности **предусматриваются по 50 главным распорядителям бюджетных средств**, на 2021 и 2022 годы - по 45 главным распорядителям бюджетных средств.

Минфину России в 2020 году предусматриваются бюджетные ассигнования **по 2 непрограммным направлениям деятельности: «Развитие пенсионной системы»** - в объеме 2 336 334,2 млн. рублей (на 0,3 % **меньше** объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) и по целевой статье **«Реализация функций иных федеральных органов государственной власти»** - в сумме 358 713,7 млн. рублей (на 25,7 % **больше** объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями).

Управлению делами Президента Российской Федерации предусматриваются бюджетные ассигнования **по 4 непрограммным направлениям деятельности** - «Обеспечение функционирования Президента Российской Федерации и его администрации», «Обеспечение функционирования Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Аппарата Правительства Российской Федерации», «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов», «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти» в сумме 101 188,3 млн. рублей на 2020 год, 97 813,9 млн. рублей на 2021 год и 71 251,9 млн. рублей на 2022 год.

В рамках реализации мероприятий по подготовке законопроекта на 2020 – 2022 годы **не исполнено поручение Президента Российской Федерации** от 6 июля 2019 г. № Пр-1235 **о сохранении порядка финансирования учреждений культуры, здравоохранения и образования, подведомственных Управлению делами Президента Российской Федерации, в рамках непрограммной части федерального бюджета.** Таким образом, бюджетные ассигнования, предусмотренные Управлению делами Президента Российской Федерации по государственным программам «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие культуры и туризма» на 2020 – 2022 годы в общей сумме **105 302,4 млн. рублей, подлежат отражению в непрограммных направлениях деятельности.**

9.3. В соответствии с законопроектом расходы по **непрограммному направлению деятельности «Развитие пенсионной системы»** составили на 2020 год 3 107 561,4 млн. рублей, что на 18 804,9 млн. рублей, или на 0,6 %, больше Федерального закона № 459-ФЗ с учетом изменений, на 2021 год – 3 079 547,3 млн. рублей, на 2022 год – 2 800 418,6 млн. рублей.

Основная доля расходов на 2020 год (75,4 % общего объема указанного непрограммного направления деятельности) в законопроекте предусмотрена на предоставление межбюджетных трансфертов, объем которых составляет **2 344 168,0 млн. рублей.**

Анализ расходов федерального бюджета на 2018 - 2022 годы по указанному направлению в разрезе главных распорядителей бюджетных средств представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% исполнения	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 362-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Развитие пенсионной системы	3 020 296,9	100,0	3 088 756,5	3 088 007,9	1 995 694,5	64,6	3 107 561,4	100,6	3 079 547,3	99,1	2 800 418,6	90,9
Минфин России	2 296 051,4	100,0	2 343 116,1	2 342 416,1	1 504 913,6	64,2	2 336 334,2	99,7	3 071 418,0	131,5	2 792 027,9	90,9
ФТС России	7 424,2	99,9	7 672,8	7 673,5	4 439,5	57,9	7 937,1	103,4				
Минобороны России	344 326,3	99,9	351 251,7	351 231,0	227 913,0	64,9	363 353,5	103,4	40,7	0,0	42,0	103,2
МВД России	243 287,1	100,0	251 468,3	251 463,6	168 490,8	67,0	260 132,5	103,4				
ФСБ России	63 086,4	100,0	65 886,4	65 883,0	43 358,0	65,8	68 154,6	103,4				
ФСИН России	47 489,7	99,9	49 529,7	49 529,7	33 419,4	67,5	51 236,4	103,4				
Генеральная прокуратура Российской Федерации	9 991,2	99,1	10 795,9	10 774,9	7 149,6	66,4	11 029,8	102,2				
Следственный комитет Российской Федерации	1 294,4	99,7	1 555,3	1 555,6	1 126,7	72,4	1 589,0	102,2				
Госкорпорация "Росатом"	7 346,3	99,5	7 480,4	7 480,4	4 884,0	65,3	7 794,3	104,2	8 088,6	103,8	8 348,7	103,2

Бюджетные ассигнования по указанному направлению на 2021 и 2022 годы предусмотрены только по главе 092 «Минфин России» и главе 725 «Госкорпорация «Росатом».

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2019 года по данному направлению составило **1 995 694,5 млн. рублей, или 64,6 %** показателя сводной бюджетной росписи. Наиболее низкий уровень исполнения сложился по **ФТС России – 4 439,5 млн. рублей, или 57,9 %**.

9.4. В соответствии с законопроектом расходы по непрограммному направлению деятельности «Обеспечение функционирования Президента Российской Федерации и его администрации» составили на 2020 год 13 851,1 млн. рублей, что на 80,0 млн. рублей, или на 0,6 %, меньше Федерального закона № 459-ФЗ с учетом изменений, на 2021 год – 14 191,1 млн. рублей, на 2022 год – 14 624,8 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2018 - 2022 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
--	----------	----------	----------	----------	----------

	исполнение на 31.12.2018	% испол- нения	Федераль- ный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетна я роспись на 01.09.201 9	исполнен ие на 01.09.2019	% испол- нения	законо- проект	отклоне- ние от Федера- льного закона № 362- ФЗ с измене- ниями, %	законо- проект	в % к преды- душе- му году	законо- проект	в % к преды- душе- му году
Обеспечение функционирования Президента Российской Федерации и его администрации	11 622,1	97,6	13 931,1	14 396,1	8 804,5	61,2	13 851,1	99,4	14 191,1	102,5	14 624,8	103,1
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	8 782,7	99,0	10 600,7	10 600,3	6 603,9	62,3	10 965,0	103,4	11 274,0	102,8	11 707,7	103,8
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	2 839,4	93,4	3 286,5	3 466,7	2 009,2	58,0	2 886,1	87,8	2 917,1	101,1	2 917,1	100,0
Социальное обеспечение и иные выплаты населению			0,0	285,0	191,4	67,1						
Иные бюджетные ассигнования			44,0	44,0	0,0	0,0						

Расходы по указанному непрограммному направлению в полном объеме предусмотрены Управлению делами Президента Российской Федерации.

Законопроектом расходы на выплату персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами предусмотрены на 2020 год в объеме 10 965,0 млн. рублей, или 79,2 % общего объема, на 2021 год – 11 274,0 млн. рублей, или 79,4 %, на 2022 год – 11 707,7 млн. рублей, или 80,1 %; на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предусмотрено на 2020 год 2 886,1 млн. рублей, или 20,8 %, на 2021 год - 2 917,1 млн. рублей, или 20,6 %, на 2022 год – 2 917,1 млн. рублей, или 19,9 %.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2019 года по данному направлению составило 8 804,5 млн. рублей, или 61,2 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.5. В соответствии с законопроектом расходы по направлению деятельности «**Обеспечение функционирования Председателя Правительства Российской Федерации и его заместителей, Аппарата Правительства Российской Федерации**» составили на 2020 год 7 278,3 млн. рублей, что на 224,0 млн. рублей, или на 3,2 %, больше Федерального закона

№ 459-ФЗ с учетом изменений, на 2021 год – 7 469,4 млн. рублей, на 2022 год – 7 717,7 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2018 - 2022 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% исполнения	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 362-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Обеспечение функционирования Президента Правительства Российской Федерации и его заместителей, Аппарата Правительства Российской Федерации	6 049,5	94,0	7 054,3	7 107,8	3 799,3	53,5	7 278,3	103,2	7 469,4	102,6	7 714,7	103,3
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	5 046,7	99,3	5 740,6	5 740,4	3 319,5	57,8	5 964,6	103,9	6 155,8	103,2	6 401,0	104,0
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	1 002,8	73,9	1 312,6	1 366,0	479,6	35,1	1 312,6	100,0	1 312,6	100,0	1 312,6	100,0
Социальное обеспечение и иные выплаты населению			0,0	0,2	0,2	100,0						
Иные бюджетные ассигнования			1,1	1,1	0,0		1,1	100,0	1,1	100,0	1,1	100,0

Расходы по указанному непрограммному направлению в полном объеме предусмотрены Управлению делами Президента Российской Федерации.

Законопроектом расходы на выплату персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами предусмотрены на 2020 год в объеме 5 964,6 млн. рублей, или 82,0 % общего объема, на 2021 год – 6 155,8 млн. рублей, или 82,4 %, на 2022 год – 6 401,0 млн. рублей, или 83,0 %; на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предусмотрено на 2020 - 2022 годы 1 312,67 млн. рублей, или 18,0 %, 17,6 % и 17,0 % соответственно.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2019 года составило 3 799,3 млн. рублей, или 53,5 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.6. В соответствии с законопроектом расходы по направлению деятельности «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов» составили на 2020 год 80 046,6 млн. рублей, что на 21 391,0 млн. рублей, или на 36,5 %, больше Федерального закона № 459-ФЗ с учетом изменений, на 2021 год – 76 140,7 млн. рублей, на 2022 год – 48 899,4 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2018 - 2022 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% исполнения	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% исполнения	законо-проект	отклонение от Федерального закона № 362-ФЗ с изменениями, %	законо-проект	в % к предыдущему году	законо-проект	в % к предыдущему году
Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов	93 651,3	89,3	58 655,6	60 878,6	29 021,1	47,7	80 046,6	136,5	76 140,7	95,1	48 899,4	64,2
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	1 169,4	96,0	850,5	1 206,2	861,5	71,4	902,2	106,1	926,1	102,7	956,6	103,3
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	1 999,0	93,5	2 225,4	2 708,1	1 752,2	64,7	2 010,2	90,3	2 013,5	100,2	2 020,4	100,3
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	70,0	100,0	35,0	35,0	30,0	85,7	65,0	185,7	65,0	100,0	65,0	100,0
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	9 774,3	47,5	12 366,8	13 548,4	1 328,9	9,8	22 066,0	178,4	23 042,5	104,4	4 240,2	18,4
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	59 399,6	100,0	40 631,3	40 638,8	24 943,0	61,4	44 547,5	109,6	41 678,0	93,6	41 361,8	99,2
Иные бюджетные ассигнования	21 238,9	99,1	2 546,6	2 742,1	105,5	3,8	10 455,7	410,6	8 415,7	80,5	255,3	3,0

Расходы по указанному непрограммному направлению в полном объеме предусмотрены Управлению делами Президента Российской Федерации.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2019 года составило 29 021,1 млн. рублей, или 47,7 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.7. В соответствии с законопроектом расходы по направлению деятельности «Государственная судебная власть» составили на 2020 год 214 077,8 млн. рублей, что на 4 690,8 млн. рублей, или на 7,2 %, больше Федерального закона № 459-ФЗ с учетом изменений, на 2021 год – 219 141,2 млн. рублей, на 2022 год - 235 955,0 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2018 - 2022 годы по указанному направлению в разрезе главных распорядителей бюджетных средств представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% исполнения	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 362-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Государственная судебная власть	205 832,6	99,2	199 775,6	221 073,3	130 895,7	59,2	214 077,8	107,2	219 141,2	102,4	235 955,0	107,7
в том числе												
Минобороны России	2,7	56,6	0,0	0,3	0,3							
Конституционный Суд Российской Федерации	765,8	96,6	687,5	890,5	590,9	66,4	711,1	103,4	731,3	102,8	757,4	103,6
Верховный Суд Российской Федерации	4 296,6	89,4	4 379,6	5 087,7	2 831,9	55,7	4 518,8	103,2	4 626,4	102,4	4 908,2	106,1
Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации	200 767,6	99,5	194 708,5	215 094,7	127 472,5	59,3	208 847,9	107,3	213 783,5	102,4	230 289,5	107,7

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2019 года составило 130 895,7 млн. рублей, или 59,2 % показателя сводной бюджетной росписи.

9.8. В соответствии с законопроектом расходы по непрограммному направлению деятельности «Реализация функций иных федеральных органов государственной власти» предусмотрены на 2020 год 643 319,6 млн. рублей, что на 55 330,2 млн. рублей, или на 9,4 %, больше утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, на 2021 год – 709 155,4 млн. рублей, на 2022 год – 743 860,6 млн. рублей.

Анализ расходов федерального бюджета на 2018 - 2022 годы по указанному направлению представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% исполнения	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 362-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% исполнения	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% исполнения	законопроект	отклонение от Федерального закона № 362-ФЗ с изменениями, %	законопроект	в % к предыдущему году	законопроект	в % к предыдущему году
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	1 742 119,1	97,0	587 989,4	449 067,7	212 931,4	47,4	643 319,6	109,4	709 155,4	110,2	743 860,6	104,9
в том числе												
Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственным и внебюджетными фондами	915 502,4	100,0	201 006,0	206 201,2	128 413,0	62,3	210 072,1	104,5	217 481,1	103,5	226 022,2	103,9
Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд	300 399,4	96,5	40 803,5	47 681,3	22 803,6	47,8	50 150,9	122,9	46 231,0	92,2	44 939,8	97,2
Социальное обеспечение и иные выплаты населению	133 739,2	99,9	2 922,6	2 923,1	2 081,4	71,2	2 003,6	68,6	2 567,8	128,2	2 028,9	79,0
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	148 406,5	94,7	38 515,0	45 797,7	6 771,9	14,8	21 916,1	56,9	18 404,8	84,0	9 602,0	52,2
Межбюджетные трансферты	6 982,6	94,7	3 000,0	7 433,4	4 093,1	55,1	3 000,0	100,0				
Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	167 561,0	100,0	8 751,2	9 027,9	8 671,7	96,1	8 357,4	95,5	7 987,5	95,6	8 072,9	101,1
Иные бюджетные ассигнования	69 528,0	66,9	292 991,3	130 003,0	40 096,7	30,8	347 819,4	118,7	416 483,2	119,7	453 194,8	108,8

На 2020 год расходы по непрограммному направлению деятельности предусматриваются 41 главному распорядителю бюджетных средств.

Кассовое исполнение за 8 месяцев 2019 года составило 212 931,4 млн. рублей, или 47,4 % показателя сводной бюджетной росписи.

Наибольшее увеличение расходов в 2019 году по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений предусмотрено по виду расходов 200 «Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» **с 40 803,5 млн. рублей до 50 150,9 млн. рублей, или на 9 347,4 млн. рублей (122,9 %) и по виду расходов 800**

[illegible]

	2018 год		2019 год				2020 год		2021 год		2022 год	
	исполнение на 31.12.2018	% испол- нения	Федераль- ный закон № 459-ФЗ с учетом изменений	сводная бюджетная роспись на 01.09.2019	исполнение на 01.09.2019	% испол- нения	законо- проект	отклоне- ние от Федераль- ного закона № 362-ФЗ с измене- ниями, %	законо- проект	в % к пред- ы- дуще- му году	законо- проект	в % к предыд- ущему году
Расходы на выплаты персоналу*	1 711,1	96,9	1 656,3	1 845,4	1 464,6	79,4	1 719,9	103,8	1 774,6	103,2	1 843,4	103,9
в % к итогу	9,3		41,4	43,8	57,6		42,4		11,2		42,9	
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	5 352,7	96,7	5 851,9	5 914,0	3 648,9	61,7	6 288,4	107,5	7 194,2	114,4	7 358,7	102,3
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	3 985,0	97,2	4 415,7	4 415,7	2 702,2	61,2	4 652,8	105,4	4 772,2	102,6	4 906,5	102,8
в % к итогу	74,4		75,5	74,7	74,1		74,0		66,3		66,7	
Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	10 233,2	95,4	11 027,2	11 027,9	6 655,7	60,4	12 096,9	109,7	13 119,0	108,4	12 694,3	96,8
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	7 019,8	97,5	7 400,9	7 400,9	4 794,3	64,8	8 146,6	110,1	8 652,5	106,2	8 644,6	99,9
в % к итогу	68,6		67,1	67,1	72,0		67,3		66,0		68,1	
Государственная корреспонденция	3 721,0	97,2	3 724,8	3 767,1	2 315,1	61,5	3 936,4	105,7	4 036,8	102,5	4 161,3	103,1
из них:												
Расходы на выплаты персоналу*	2 948,6	99,9	2 932,2	2 974,9	1 905,8	64,1	3 062,8	104,5	3 159,4	103,2	3 282,2	103,9
в % к итогу	79,2		78,7	79,0	82,3		77,8		78,3		78,9	

* Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами.

По результатам проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности установлены **факты нарушения требований законодательства Российской Федерации, а также необоснованного планирования отдельных бюджетных ассигнований.**

Информация о нарушениях и недостатках, выявленных по результатам проверки и анализа формирования расходов федерального бюджета по непрограммным направлениям деятельности, представлена в таблице 2 приложения к подразделу 9 Заключения.

10. Результаты проверки и анализа формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований, составления реестра расходных обязательств Российской Федерации

10.1. Порядок формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований утвержден приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н (далее – Порядок ОБАС, приказ № 261н). Приказом Минфина России от 20 июня 2019 г. № 99н утверждены изменения в Порядок ОБАС в части уточнения порядка формирования и представления обоснований бюджетных ассигнований и уточнения форм обоснований бюджетных ассигнований, которые применяются при формировании и представлении главными распорядителями средств федерального бюджета в Минфин России обоснований бюджетных ассигнований начиная с формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Согласно пункту 2 Порядка ОБАС обоснования бюджетных ассигнований формируются и представляются главными распорядителями средств федерального бюджета в Минфин России **в целях формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период**, проекта федерального закона о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета по расходам, лимитов бюджетных обязательств, бюджетной росписи главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета.

10.1.1. В Методических указаниях по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по кодам классификации расходов бюджетов (письмо Минфина России от 21 июня 2019 г. № 16-01-16/45325) (далее – Методические указания) отражено, что заполнение форм обоснований бюджетных ассигнований и направление распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в Минфин России должно быть обеспечено³⁷ в срок не позднее 17 июля 2019 года в соответствии с приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н с учетом изменений, внесенных приказом Минфина России от 20 июня 2018 г. № 99н, которые вступили в силу с 8 сентября 2019 года.

³⁷ В соответствии с Методическими указаниями распределение главными распорядителями средств федерального бюджета базовых бюджетных ассигнований законопроекта осуществлялось в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

10.1.2. Согласно статье 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфину России установлено полномочие по обеспечению соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям.

В соответствии с пунктом 15 Порядка ОБАС **Минфин России** после получения от главного распорядителя средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований **обеспечивает рассмотрение обоснований** бюджетных ассигнований на предмет соответствия бюджетному законодательству Российской Федерации, правовым основаниям возникновения расходных обязательств Российской Федерации, Порядку ОБАС и **при отсутствии замечаний** к обоснованиям бюджетных ассигнований и распределению бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год и на плановый период **осуществляет принятие обоснований** бюджетных ассигнований и направляет главному распорядителю средств федерального бюджета информацию об их принятии.

В ходе проверки и анализа установлено, что **Минфином России не обеспечено** рассмотрение **отдельных обоснований бюджетных ассигнований** и направление главному распорядителю информации об их принятии или отклонении, предусмотренное пунктом 15 Порядка ОБАС.

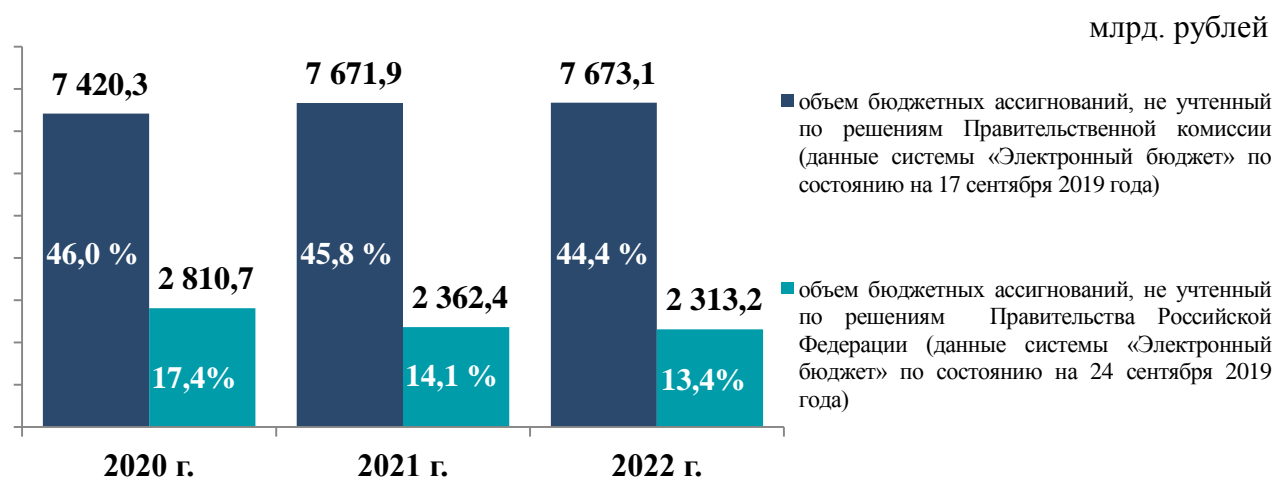
Информация о невыполнении Минфином России требования, предусмотренного пунктом 15 Порядка ОБАС, представлена в таблице 1 приложения к подразделу 10 Заключения.

10.1.3. В соответствии с пунктом 17 Порядка ОБАС с изменениями³⁸ **главные распорядители** должны **обеспечить уточнение обоснований** бюджетных ассигнований, сформированных при формировании законопроекта, и представление их в Минфин России: **с учетом решений Правительственной комиссии** по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее – Правительственная комиссия) - **не позднее 8 сентября текущего финансового года;** **с учетом решений Правительства Российской Федерации – в течение двух рабочих дней со дня проведения заседания (до 23 сентября 2019 года).**

Таким образом, показатели обоснований бюджетных ассигнований, уточненные с учетом решений Правительственной комиссии и решений Правительства Российской Федерации, **должны соответствовать показателям законопроекта**, планируемого к внесению Минфином России в Правительство Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

³⁸ Приказ Минфина России от 20 июня 2018 г. № 99н.

Результаты **анализа обоснований бюджетных ассигнований**, сформированных главными распорядителями, показали, что по состоянию на **24 сентября 2019 года** в соответствии с Порядком ОБАС **работы по уточнению обоснований** бюджетных ассигнований с учетом решений Правительственной комиссии и решений Правительства Российской Федерации главными распорядителями средств федерального бюджета в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее - система «Электронный бюджет») (5 этап: Показатели проекта федерального бюджета) **не были завершены в срок**. Информация об **объемах бюджетных ассигнований** (открытая часть), обоснования по которым **не уточнены в системе «Электронный бюджет»**, представлена на следующей диаграмме.



В диаграмме процент объема бюджетных ассигнований, которые не уточнены в системе «Электронный бюджет», указан от общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть).

В заключениях Счетной палаты на проекты федеральных законов «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» также отмечалось несоответствие объемов обоснований бюджетных ассигнований, отраженных в системе «Электронный бюджет», объемам бюджетных ассигнований законопроекта.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 17.1 Порядка ОБАС **главные распорядители** также должны **обеспечить уточнение обоснований** бюджетных ассигнований, сформированных при формировании законопроекта, в части отражения в них поправок Правительства Российской Федерации по предмету второго чтения законопроекта Государственной Думой и **представление их в Минфин России не позднее 15 октября 2019 года**.

Согласно данным системы «Электронный бюджет» **по состоянию на 9 октября 2019 года общий объем** отраженных бюджетных ассигнований (5 этап: Показатели проекта

федерального бюджета) на 2020 год составляет **16 045 005,6 млн. рублей**, что **на 135 500,5 млн. рублей, или на 0,8 %, меньше** общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть), на 2021 год – 16 640 292,7 млн. рублей (на 125 160,6 млн. рублей, или на 0,7 %, меньше законопроекта), на 2022 год – 17 143 684,3 млн. рублей (на 131 297,0 млн. рублей, или на 0,8 %, меньше законопроекта).

10.1.4. Согласно пунктам 6 и 7 Порядка ОБАС **формы обоснований бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и на плановый период приведены в приложениях № 1 - 111 к Порядку ОБАС** и дифференцируются в зависимости от видов расходов, отдельных целевых статей (направлений расходов) классификации расходов бюджетов, главных распорядителей средств федерального бюджета и (или) аналитического распределения.

В ходе выборочной проверки обоснований бюджетных ассигнований, сформированных главными распорядителями средств федерального бюджета в системе «Электронный бюджет», **по отдельным кодам бюджетной классификации Российской Федерации выявлены случаи заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, не предусмотренных для указанных кодов бюджетной классификации таблицей соответствия** форм обоснований бюджетных ассигнований кодам видов расходов и направлений расходов, содержащихся в целевых статьях, классификации расходов бюджетов на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, опубликованной 21 июня 2019 года на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – таблица соответствия)³⁹.

Информация о выявленных фактах заполнения по отдельным кодам бюджетной классификации Российской Федерации форм ОБАС, не предусмотренных таблицей соответствия для указанных кодов классификации расходов, отражена в таблице 2 приложения к подразделу 10 Заключения.

Счетная палата **считает целесообразным уточнить таблицу соответствия в части выявленных недостатков**, а также при необходимости внести изменения в приказ № 261н.

Указанные факты заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, не предусмотренных таблицей соответствия, также могут **свидетельствовать о недостатках** системы «Электронный бюджет», **недостаточно качественном ведении Минфином России единых справочников, реестров и классификаторов**, используемых в системе «Электронный бюджет».

³⁹ В соответствии с пунктом 6 Порядка ОБАС **таблица соответствия форм обоснований бюджетных ассигнований кодам видов расходов и направлений расходов, содержащихся в целевых статьях, классификации расходов бюджетов на соответствующий финансовый год и плановый период размещается на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации** в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Учитывая, что в соответствии с пунктом 18 Порядка ОБАС главные распорядители в течение **5 рабочих дней после принятия федерального закона** о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период Государственной Думой должны **обеспечить уточнение обоснований бюджетных ассигнований и их представление в Минфин России**, Счетная палата полагает, что **выявленные недостатки должны быть устранены к указанному сроку**.

10.1.5. В ходе выборочной проверки обоснований бюджетных ассигнований, сформированных главными распорядителями в системе «Электронный бюджет», выявлены факты **некорректного заполнения форм ОБАС или отсутствия отдельных сведений в ОБАС**, в том числе в части расчетов, обоснованности бюджетных ассигнований, **а также факты несоответствия форм Порядку ОБАС** (Росимущество, ФСИН России, ФАС России, Госкорпорация «Роскосмос», Минфин России, МЧС России, Минобороны России, Роскомнадзор, ФССП России, Роснедра, МИД России, Росгвардия, Минсельхоз России, Генеральная прокуратура Российской Федерации).

Информация о выявленных нарушениях и недостатках при заполнении главными распорядителями обоснований бюджетных ассигнований представлена в таблице 3 приложения к подразделу 10 Заключения.

Также в ходе выборочной проверки Счетной палатой установлены **факты некорректного заполнения разделов форм ОБАС, содержащих сведения о нормативных правовых (правовых) актах** (вид акта, наименование акта (планируемое наименование проекта акта), реквизиты акта, статус акта) (Минтранс России, Ространснадзор, Росморречфлот, Росархив, Минпросвещения России, Минздрав России, МИД России, Росгвардия, Росавиация, Росимущество, Минэнерго России, Минкультуры России, МВД России, Росаккредитация).

Информация об установленных недостатках при заполнении разделов обоснований, в которых должна содержаться информация о нормативных правовых актах, устанавливающих порядок расчета объемов бюджетных ассигнований, размеры выплат, правила предоставления субсидий, представлена в таблице 4 приложения к подразделу 10 Заключения.

По мнению Счетной палаты указанные факты свидетельствуют о **недостаточно качественном формировании** главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Также Счетная палата полагает, что **Минфином России не в полном объеме реализовано бюджетное полномочие в части обеспечения соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям**.

10.2. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с законопроектом представлен реестр расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – реестр).

Форма представленного одновременно с законопроектом реестра соответствует форме, утвержденной приказом Минфина России от 27 февраля 2017 г. № 24н в соответствии с пунктом 11 Правил ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2014 г. № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 7 указанных Правил **формирование и ведение реестра, взаимодействие Минфина России с главными распорядителями средств федерального бюджета и органами управления фондами в процессе формирования и ведения реестра расходных обязательств федерального бюджета (реестров расходных обязательств бюджетов фондов) осуществляются в системе «Электронный бюджет»** с использованием электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью.

Минфин России письмом от 21 июня 2019 г. № 16-01-16/45325 довел до главных распорядителей информацию о размещении на официальном сайте Минфина России **Методических рекомендаций** по составлению реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Методические рекомендации).

В 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, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и (или) государственного органа Российской Федерации) **без указания сведений о расходных обязательствах, обусловленных соответствующими законодательными и иными нормативными правовыми актами, что не полностью соответствует статье 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

10.2.1. Анализ реквизитов нормативных правовых актов первого уровня показал, что в качестве реквизитов в реестре указаны:

Конституция Российской Федерации;

9 федеральных конституционных законов;

13 кодексов Российской Федерации;

21 закон Российской Федерации;

235 федеральных законов, в том числе 1 проект федерального закона;

120 указов Президента Российской Федерации, в том числе 3 проекта указов;
3 постановления Верховного Совета Российской Федерации;
1 указ Президиума Верховного Совета СССР.

Анализ реквизитов нормативных правовых актов второго уровня показал, что в качестве реквизитов в реестре указаны:

1 постановление Государственной Думы;
1 постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
864 постановления Правительства Российской Федерации, в том числе 119 проектов постановлений;
90 приказов главных распорядителей средств федерального бюджета, в том числе 7 проектов приказов;
17 прочих нормативных правовых актов.

10.2.2. В реестре представлено 5 337 направлений расходов, обусловленных нормативными правовыми актами первого и второго уровня.

Анализ по разделам бюджетной классификации расходов федерального бюджета показал, что наибольшее количество направлений расходов отмечается по разделам «Национальная экономика» – 1 212, «Образование» - 953 и «Общегосударственные вопросы» - 866, наименьшее количество по разделам «Обслуживание государственного долга» - 2, «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» – 22.

10.2.3. Общий объем бюджетных ассигнований, отраженных в реестре (открытая часть), предусмотрен в 2020 году в размере 16 180,5 млрд. рублей, в 2021 году – 16 765,5 млрд. рублей, в 2022 году – 17 275,0 млрд. рублей и соответствует законопроекту.

В реестре бюджетные ассигнования (открытая часть) предусмотрены на реализацию 43 государственных программ Российской Федерации: в 2020 году - в объеме 11 949,7 млрд. рублей, или 73,9 % общих бюджетных ассигнований, в 2021 году – 12 477,3 млрд. рублей, или 74,4 %, в 2022 году – 13 249,3 млрд. рублей, или 76,7 %, что соответствует законопроекту.

10.2.4. В ходе выборочной проверки реестра выявлены **недостатки его формирования**, которые носят систематический характер.

Так, по отдельным направлениям расходов **указаны нормативные правовые акты, утратившие силу** (Минпромторг России), или **ссылки на нормативные правовые акты (статьи и подпункты), не устанавливающие правовые основания** для принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов (Минфин России, МИД России), или **не устанавливающие направление расходов по целевой статье классификации расходов бюджетов** (Минфин России).

Установлены факты **некорректного указания ссылок** на статьи, части (пункты, подпункты) нормативных правовых актов первого и второго уровня (Минэнерго России, Минфин России, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Роспатент, Росреестр, Росимущество, Управление делами Президента Российской Федерации, МИД России). Отдельными главными распорядителями **некорректно отражены нормативные правовые акты** первого уровня⁴⁰ (Минфин России, Минобороны России, Минтруд России и Минприроды России); по отдельным направлениям расходов **не указаны сведения о нормативных правовых актах второго уровня** (Минфин России). Кроме того, рядом главных распорядителей в нормативных правовых актах первого уровня и (или) второго уровня по кодам классификации расходов бюджетов **отражены не все акты**, обуславливающие правовые основания для принятия расходных обязательств⁴¹ (Минздрав России, Росимущество, МИД России). Установлено несоответствие реестра пункту 6.17 Методических рекомендаций⁴² (МИД России).

Подробная информация о недостатках формирования реестра расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов представлена в таблице 5 приложения к подразделу 10 Заключения.

С учетом выявленных недостатков, по мнению Счетной палаты, **Минфину России необходимо усилить контроль за содержанием информации**, отраженной главными распорядителями в реестрах расходных обязательств Российской Федерации.

⁴⁰ В соответствии с пунктом 6.2 Методических рекомендаций в качестве нормативных правовых актов первого уровня отражаются федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, устанавливающие правовые основания для возникновения (в части публичных нормативных обязательств) и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации.

⁴¹ Согласно пункту 6.7 Методических рекомендаций В качестве НПА второго уровня указываются нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и (или) государственного органа Российской Федерации, которыми закреплены конкретные направления финансирования в рамках целевой статьи классификации расходов бюджетов. Согласно пункту 6.9 Методических рекомендаций в случае наличия нескольких НПА первого уровня, обуславливающих правовые основания для принятия расходных обязательств, отражаемых по одному коду классификации расходов бюджетов, в реестре расходных обязательств в обязательном порядке должны быть указаны все соответствующие НПА первого уровня.

⁴² В соответствии с пунктом 6.17 Методических рекомендаций, в случае если нормативный правовой (правовой) акт имеет гриф «для служебного пользования», в реестре расходных обязательств, не содержащем сведения, отнесенные к государственной тайне в графах 5, 14 указывается номер нормативного правового (правового) акта с аббревиатурой «ДСП» (в формате «№ XXX ДСП»).

11. Результаты проверки и анализа формирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям

11.1. Общий объем бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям в 2019 - 2022 годах, представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование	2019 год (ЛБО на 01.09.2019)	2020 год (реестр расходных обязательств к законо- проекту)	Отклонение объемов субсидий 2020 года по сравнению с 2019 годом		2021 год (реестр расходных обяза- тельств к законо- проекту)	Отклонение объемов субсидий 2021 года по сравнению с 2020 годом		2022 год (реестр расходных обязательств к законо- проекту)	Отклонение объемов субсидий 2022 года по сравнению с 2020 годом	
			млн. рублей (гр. 3 – гр. 2)	в % (гр. 4 / гр. 2)		млн. рублей (гр. 6 – гр. 3)	в % (гр. 7 / гр.3)		млн. рублей (гр. 9 - гр.3)	в % (гр. 10 / гр.3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Субсидии на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	965 926,6	1 019 030,3	53 103,7	5,5	1 062 069,0	43 038,7	4,2	1 113 647,2	94 616,9	109,3
доля в %	76,4	75,3			75,7			76,5		
Субсидии на иные цели	252 839,4	273 071,2	20 231,8	8,0	275 194,6	2 123,4	0,8	282 498,1	9 426,9	103,5
доля в %	20,0	20,2			19,6			19,4		
Субсидии на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества	45 639,7	60 692,1	15 052,4	33,0	65 605,0	4 912,9	8,1	59 043,7	-1 648,3	97,3
доля в %	3,6	4,5			4,7			4,1		
Итого	1 264 405,7	1 352 793,6	88 387,9	7,0	1 402 868,6	50 075,0	3,7	1 455 189,1	102 395,5	107,6

В общем объеме расходов федерального бюджета в 2020 году **объемы бюджетных ассигнований**, предусмотренных на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным, **составляют 6,9 %** (в 2019 году – 6,9 %, в 2018 году – 6,9 %), в том числе на финансовое обеспечение государственного задания – 5,2 % (в 2019 году – 5,4 %, в 2018 году – 5,3 %), на иные цели – 1,4 % (в 2019 году – 1,4 %, в 2018 году – 1,3 %), на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 0,3 % (в 2019 году – 1,4 %, в 2018 году – 1,3 %).

На финансовое обеспечение государственного задания бюджетным и автономным учреждениям в 2020 году предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме **1 019 030,3 млн. рублей по 66 главным распорядителям, из которых 10 главных распорядителей – бюджетные учреждения – получатели субсидии.** Наибольший объем бюджетных ассигнований в 2020 году предусмотрен учреждениям Минобрнауки России –

346 809,6 млн. рублей, или 34 % общего объема средств субсидий, Минобороны России – 133 632,8 млн. рублей, или 13,1 %, Управления делами Президента Российской Федерации – 63 381,9 млн. рублей, или 6,2 %.

Объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям **на иные цели на 2020 год предусмотрен в сумме 273 071,2 млн. рублей** по 54 главным распорядителям, из которых 10 главных распорядителей – бюджетные учреждения – получатели субсидии. Наибольший объем субсидий на иные цели в 2020 году предусмотрен учреждениям Минобрнауки России – 87 339,7 млн. рублей, или 32 %, Минздрава России – 51 465,4 млн. рублей, или 18,8 %, ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований» – 20 467,2 млн. рублей, или 7,5 %.

Объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным государственным бюджетным и автономным учреждениям **на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества на 2020 год предусмотрен в сумме 60 692,1 млн. рублей** по 17 главным распорядителям, из которых 5 главных распорядителей – бюджетные учреждения – получатели субсидии. Наибольший объем субсидий на иные цели в 2020 году предусмотрен учреждениям Минобрнауки России – 24 752,4 млн. рублей, или 40,8 %, Минздрава России – 12 155,0 млн. рублей, или 20 %.

Распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных на предоставление субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), в разрезе разделов бюджетной классификации расходов федерального бюджета на 2019 – 2020 годы представлено в следующей таблице.

(млн. рублей)

Разделы классификации расходов федерального бюджета	2019 год (ЛБО на 01.09.2018)	2020 год (законопроект)	Изменение объемов 2020 года по сравнению с 2019 годом	в %
Итого	965 926,5	1 019 030,3	53 103,8	5,5
Общегосударственные вопросы	144 592,5	151 646,0	7 053,5	4,9
доля в общем объеме	15	14,9		
Национальная оборона	13 824,9	12 815,4	-1 009,5	-7,3
доля в общем объеме	1,4	1,3		
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7 651,8	7 942,5	290,7	3,8
доля в общем объеме	0,8	0,8		
Национальная экономика	114 253,3	124 482,5	10 229,2	9
доля в общем объеме	11,8	12,2		
Жилищно-коммунальное хозяйство	71 510,1	72 449,0	938,9	1,3
доля в общем объеме	7,4	7,1		
Охрана окружающей среды	22 921,1	24 479,7	1 558,6	6,8
доля в общем объеме	2,4	2,4		

Разделы классификации расходов федерального бюджета	2019 год (ЛБО на 01.09.2018)	2020 год (законопроект)	Изменение объемов 2020 года по сравнению с 2019 годом	в %
Образование	369 873,8	394 662,0	24 788,2	6,7
доля в общем объеме	38,3	38,7		
Культура, кинематография	51 548,4	53 235,7	1 687,3	3,3
доля в общем объеме	5,3	5,2		
Здравоохранение	146 062,5	153 108,9	7 046,4	4,8
доля в общем объеме	15,1	15		
Социальная политика	1 389,0	1 543,0	154,0	11,1
доля в общем объеме	0,1	0,2		
Физическая культура и спорт	18 635,3	18 901,0	265,7	1,4
доля в общем объеме	1,9	1,9		
Средства массовой информации	3 663,8	3 764,5	100,7	2,7
доля в общем объеме	0,4	0,4		

Анализ показал, что увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2020 году по сравнению с 2019 годом планируется по 11 из 12 разделов, в том числе **наибольшее увеличение по разделам «Социальная политика» – на 11,1 %**, «Национальная экономика» – на 9 % и «Охрана окружающей среды» – на 6,8 %. Уменьшение объема субсидий планируется по разделу «Национальная оборона» – на 7,3 %.

11.2. Анализ исполнения требований нормативных правовых актов, необходимых для формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнения работ) на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, показал следующее.

11.2.1. В нарушение пункта 22 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 (далее – Положение о формировании государственного задания), **Минсельхозом России, Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минздравом России как федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, по отдельным государственным услугам не утверждены значения базовых нормативов затрат и (или) отраслевых коэффициентов к ним.** В этой связи отдельные главные распорядители средств федерального бюджета, осуществляющие функции и полномочия учредителей бюджетных (автономных) учреждений (Росрыболовство, Росгидромет, ФАС России, Росреестр), самостоятельно утверждали базовые нормативы затрат и корректирующие коэффициенты

или использовали значения, утвержденные на 2019 год, что не позволяет обеспечить прозрачность механизма финансирования однотипных государственных услуг.

11.2.2. В нарушение пункта 25⁴³ Положения о формировании государственного задания в **общих требованиях к определению нормативных затрат, утвержденных приказом Минпросвещения России от 20 ноября 2018 г. № 235, порядок расчета значений территориальных корректирующих коэффициентов не определен.**

11.2.3. Пунктом 27 Положения о формировании государственного задания установлено, что значения базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг и отраслевых корректирующих коэффициентов подлежат размещению на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Минобрнауки России, Минстрой России и Минздрав России не обеспечили размещение на официальном сайте в сети «Интернет» по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) утвержденных значений базовых нормативов затрат и отраслевых корректирующих коэффициентов.

11.2.4. Пунктом 11 Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере здравоохранения, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением, утвержденных приказом Минздрава России от 25 июня 2015 г. № 366н, установлено, что **значение отраслевого корректирующего коэффициента утверждается по каждой государственной (муниципальной) услуге в сфере здравоохранения с указанием ее наименования и уникального номера реестровой записи из общероссийского базового (отраслевого), федерального, регионального перечней, а также наименования показателя отраслевой специфики.**

Отраслевые корректирующие коэффициенты к базовым нормативам затрат для услуг по санаторно-курортному лечению и специализированной медицинской помощи на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов **утверждены Минздравом России не в виде конкретных значений, а в виде интервалов значений.** Так, например, по государственной услуге «Санаторно-курортное лечение» интервал отраслевого корректирующего коэффициента установлен в диапазоне от 0,11 до 2,56 единицы, по услуге «Санаторно-курортное лечение для больных туберкулезом» – от 0,47 до 1,00 единицы.

⁴³ Значение территориального корректирующего коэффициента утверждается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, с учетом условий, обусловленных территориальными особенностями и составом имущественного комплекса, необходимого для выполнения государственного задания, территориальным расположением федеральных бюджетных или автономных учреждений, их обособленных подразделений, и рассчитывается в соответствии с общими требованиями.

Однако критерии выбора значения отраслевого корректирующего коэффициента в утвержденных Общих требованиях не установлены, что, по мнению Счетной палаты, **может привести к возможности использования учреждениями различных коэффициентов для одинаковых услуг** при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного задания.

11.3. Анализ обоснованности расчетов объемов бюджетных ассигнований, выделяемых в виде субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг, показал следующее.

В проекты государственных заданий отдельных учреждений включались работы (услуги) с некорректными данными (уникальный номер, показатель объема) не соответствующими значениям, установленным в **федеральных перечнях** государственных услуг (работ) (Минэнерго России, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Росрыболовство).

11.3.1. В ходе контрольных мероприятий установлены **факты некорректного расчета объема финансового обеспечения выполнения государственного задания**, которые привели к завышению планируемых бюджетных ассигнований.

Так, **объем финансового обеспечения выполнения государственного задания по отдельным услугам** ФГБУ «Комплекс «Крым» (Управление делами Президента Российской Федерации) **рассчитан с учетом затрат на содержание площадей прилегающих территорий, не находящихся в государственной собственности:** на 2020 год – в сумме 179,1 млн. рублей, на 2021 год – 184,1 млн. рублей, на 2022 год – 189,4 млн. рублей.

Пунктом 36 Положения о формировании государственного задания установлено, что в случае если федеральное бюджетное или автономное учреждение осуществляет платную деятельность в рамках установленного государственного задания, по которому в соответствии с федеральными законами предусмотрено взимание платы, объем финансового обеспечения выполнения государственного задания, рассчитанный на основе нормативных затрат (затрат), подлежит уменьшению на объем доходов от платной деятельности.

При планировании бюджетных ассигнований на 2020 год на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по отдельным учреждениям Управления делами Президента Российской Федерации **объем финансового обеспечения на выполнение государственного задания не уменьшен на объем доходов от платной деятельности на 308,8 млн. рублей.**

В нарушение пункта 11⁴⁴ Положения о формировании государственного задания объем финансового обеспечения выполнения государственного задания по отдельным услугам (работам) учреждений Минэнерго России, Минстроя России рассчитан не на основании утвержденных нормативных затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ), что приводит к увеличению объема субсидии.

Так, нормативные затраты в обоснованиях бюджетных ассигнований на выполнение работы, выполняемой ФГБУ «Ситуационно-аналитический центр Минэнерго России», на 2020 - 2022 годы не соответствуют утвержденным нормативным затратам, в том числе затраты на коммунальные услуги превышают утвержденные значения на 162,6 тыс. рублей.

Аналогичные нарушения были выявлены по отдельным учреждениям Минфина России, Минтранса России, ФАС России в рамках последующего контроля за исполнением федерального бюджета 2018 года.

В нарушение пункта 13 Положения о формировании государственного задания нормативные затраты по 4 образовательным услугам, оказываемым учреждением МИДа России, рассчитаны без применения корректирующих коэффициентов к базовым нормативам затрат, что привело к завышению объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания: на 2020 год – на 408,0 тыс. рублей, на 2021 год – на 423,8 тыс. рублей, на 2022 год – на 441,8 тыс. рублей.

Нормативные затраты на единицу государственной услуги «Реализация дополнительных профессиональных программ повышения квалификации», оказываемой ФГБУ «Учебно-методический центр ФАС России», без учета корректирующих коэффициентов в 12 раз превышают базовые нормативы затрат, установленные Минобрнауки России.

11.4. В ходе проверок установлены иные нарушения и недостатки, связанные с формированием бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и на иные цели.

11.4.1. В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» **в целях доведения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания,**

⁴⁴ Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг, нормативных затрат, связанных с выполнением работ, с учетом затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным государственным учреждением или приобретенного им за счет средств, выделенных федеральному государственному учреждению учредителем на приобретение такого имущества, в том числе земельных участков (за исключением имущества, сданного в аренду или переданного в безвозмездное пользование) (далее - имущество учреждения), затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

рассчитанного в соответствии с [Положением](#) о формировании государственного задания, до уровня финансового обеспечения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных главному распорядителю средств федерального бюджета на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, применяются (при необходимости) коэффициенты выравнивания, определяемые указанным главным распорядителем средств федерального бюджета.

11.4.1.1. Выборочный анализ обоснований бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным государственным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2019 год, на очередной финансовый год 2020 и на плановый период 2021 и 2022 годов, сформированных в подсистеме «Бюджетное планирование» государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», показал следующее.

В соответствии с ОБАС от 26 сентября 2019 года (КБК 054 0801 1120190059 611) объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2020 году **43 театрам и 2 учреждениям, осуществляющим концертную деятельность**, составил 15 641 407,9 тыс. рублей, в том числе объем, рассчитанный на основании нормативных затрат, – 14 085 387,3 тыс. рублей (90,1 %), корректировка объема бюджетных ассигнований в связи с применением коэффициента выравнивания составила 1 414 780,9 тыс. рублей (9 %).

В результате применения коэффициента выравнивания объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на выполнение государственного задания на 2020 год был уменьшен по 30 театрам и 1 учреждению, осуществляющему концертную деятельность, на 905 632,2 тыс. рублей, или на 8,4 % объема, рассчитанного по нормативным затратам, увеличен по 10 театрам и 1 учреждению, осуществляющему концертную деятельность, на 2 320 413,1 тыс. рублей, или на 71,5 %, и только по 3 театрам остался на уровне, рассчитанном на основании нормативных затрат.

Наибольшее увеличение объема бюджетных ассигнований на 2020 год на предоставление субсидии на выполнение государственного задания **путем применения коэффициента выравнивания** осуществлено по ФГБУК «Федеральный центр поддержки гастрольной деятельности» на выполнение государственной работы «Организация и проведение мероприятий» в сумме **1 877 458,5 тыс. рублей, что в 81,5 раза больше объема субсидии, рассчитанного на основании нормативных затрат** (23 038,0 тыс. рублей).

В соответствии с ОБАС от 26 сентября 2019 года (КБК 054 0801 1110390059 611) объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение

работ) в 2020 году 65 музеям составил 19 418 816,9 тыс. рублей, в том числе объем, рассчитанный на основании нормативных затрат, – 18 382 201,0 тыс. рублей (94,7 %), корректировка объема бюджетных ассигнований в связи с применением коэффициента выравнивания составила 743 374,3 тыс. рублей (3,8 %).

В результате применения коэффициента выравнивания объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на выполнение государственного задания на 2020 год был уменьшен по 55 музеям на 2 146 023,2 тыс. рублей, или на 15,5 % объема, рассчитанного по нормативным затратам, увеличен по 9 музеям на 2 895 326,2 тыс. рублей, или на 65,1 %.

Наибольшее увеличение объема бюджетных ассигнований на 2020 год на предоставление субсидии на выполнение государственного задания путем применения коэффициента выравнивания осуществлено по ФГБУК «Государственный музейно-выставочный центр «РОСИЗО» в сумме **1 754 095,4 тыс. рублей, что 3,2 раза больше объема субсидии, рассчитанного на основании нормативных затрат** (547 793,2 тыс. рублей).

11.4.1.2. Применение коэффициента выравнивания к объемам бюджетных ассигнований, рассчитанным на основании нормативных затрат, привело к уменьшению планируемых средств на 2020 год для учреждений ФМБА России на 382 845,0 тыс. рублей, для учреждений Минпросвещения России – на 4 920 255,1 тыс. рублей.

11.4.2. Пунктом 2 Положения о формировании государственного задания установлено, что государственное задание формируется в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами федерального государственного учреждения.

Обоснованиями бюджетных ассигнований на предоставление субсидий федеральным государственным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2020 год и на плановый период 2020 и 2021 годов **по отдельным учреждениям МИДа России, Минэнерго России, Минкомсвязи России и Росавтодора** запланированы бюджетные ассигнования на оказание государственных услуг, выполнение работ не в соответствии с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами.

11.4.3. Порядки определения нормативных затрат на выполнение государственных работ, утвержденные для учреждений Минэнерго России и МИДа России, не приведены в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 с учетом изменений, вступивших в силу с 19 июля 2019 года.

12. Результаты проверки и анализа формирования субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию, субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании

12.1. Пунктом 10 статьи 6 законопроекта предусматривается утвердить приложения 23, 24, 25 (секретно) и 26 (совершенно секретно) к законопроекту о распределении субсидий юридическим лицам (за исключением государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний) на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

В соответствии с разделами I и II приложения 23 законопроектом в 2020 – 2022 годах предусматривается предоставить субсидии юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) **на общую сумму 3 630 603,6 млн. рублей**, в том числе в 2020 году – 1 066 058,9 млн. рублей, в 2021 году – 1 196 548,8 млн. рублей и в 2022 году – 1 367 995,9 млн. рублей, из них субсидии некоммерческим организациям **на общую сумму 469 809,9 млн. рублей**, в том числе в 2020 году – 147 394,6 млн. рублей, в 2021 году – 154 703,5 млн. рублей и в 2022 году – 167 711,8 млн. рублей, что представлено в следующей таблице.

(млн. рублей)

	2018 год	2019 год			2020 год		2021 год		2022 год	
	кассовое исполнение	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изм.	сводная бюдж. роспись с изм. на 01.09.2019	кассовое исполнение на 01.09.2019	законо-проект	в % к сводной бюдж. росписи с изм. на 2019 год	законо-проект	в % к 2020 году	законо-проект	в % к 2021 году
1	2	3	4	5	6	7=6/4	8	9=8/6	10	11=10/8
Субсидии некоммерческим организациям	118 832,9	126 193,8	146 958,8	81 867,1	147 394,6	100,3	154 703,5	105,0	167 711,8	108,4
Субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	578 902,3	707 910,6	745 617,5	396 391,8	918 664,3	123,2	1041 845,3	113,4	1200 284,1	115,2
Всего	697 735,2	834 104,4	892 576,3	478 258,9	1 066 058,9	119,4	1 196 548,8	112,2	1367 995,9	114,3

Предусмотренный законопроектом объем бюджетных ассигнований на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) **на 2020 год на 173 482,6 млн. рублей, или на 19,4 %, больше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями по состоянию на 1 сентября 2019 года, на 2021 год – больше предусмотренного на 2020 год объема на 130 489,9 млн. рублей, или на 12,2 %, и на 2022 год – больше предусмотренного на 2021 год объема на 171 447,1 млн. рублей, или на 14,3 %.

Информация об установленных Счетной палатой недостатках при планировании бюджетных ассигнований на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) представлена в таблице 1 приложения к подразделу 12 Заключения.

12.2. Статьей 9 законопроекта предусматривается утвердить приложения 28 и 29 (секретно) к законопроекту о распределении бюджетных ассигнований на предоставление федеральными органами исполнительной власти, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», осуществляющими функции в соответствующей сфере деятельности, бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ (далее – АО) в **общем объеме 298,8 млрд. рублей** (открытая часть), в том числе в 2020 году – 102,9 млрд. рублей (по 41 АО), в 2021 году – 75,2 млрд. рублей (по 22 АО) и в 2022 году – 120,6 млрд. рублей (по 18 АО).

При этом на осуществление бюджетных инвестиций **в объекты капитального строительства** законопроектом (раздел I приложения 28) предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму **182,4 млрд. рублей (61 % общего объема взносов)**, в том числе в 2020 году – 55,6 млрд. рублей (по 31 АО), в 2021 году – 42,0 млрд. рублей (по 16 АО) и в 2022 году – 84,8 млрд. рублей (по 11 АО).

На осуществление бюджетных инвестиций юридическим лицам, за исключением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, законопроектом (раздел II приложения 28) предусмотрены бюджетные ассигнования на общую сумму **110,0 млрд. рублей (36,8 % общего объема взносов)**, в том числе в 2020 году – 41,0 млрд. рублей (по 8 АО), в 2021 году – 33,2 млрд. рублей (по 6 АО) и в 2022 году – 35,8 млрд. рублей (по 7 АО).

На осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства **дочерних обществ** законопроектом (раздел III приложения 28) предусмотрены бюджетные ассигнования только на 2020 год по 2 АО в общей сумме **6,3 млрд. рублей (2,1 % общего объема взносов)**, что представлено в следующей таблице.

	2018 год	2019 год			2020 год		2021 год		2022 год	
	кассовое исполнение	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изм.	сводная бюдж. роспись с изм. на 01.09.2019	кассовое исполнение на 01.09.2019	законопроект	в % к сводной бюдж. росписи с изм. на 2019 год	законопроект	в % к 2020 году	законопроект	в % к 2021 году

1	2	3	4	5	6	7=6/4	8	9=8/6	10	11=10/8
Сумма взносов в уставные капиталы АО, млн. рублей	177 857,4	129 320,0	134 105,0	40 654,7	102 942,8	76,8	75 209,0	73,1	120 614,9	83,2
Количество взносов	53	50	51	51	47	92,2	27	57,4	22	81,5
Количество АО	33	38	39	39	41	105,1	22	53,7	18	81,8

Предусмотренный законопроектом объем бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций АО на **2020 год меньше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями на **2019 год** по состоянию на 1 сентября 2019 года на **31 162,2 млн. рублей, или на 23,2 %**.

Информация о распределении бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций АО на период 2020 – 2022 годов в разрезе государственных программ приведена в таблице 2 приложения к подразделу 12 Заключения.

Наибольший удельный вес (42,9 %) приходится на взносы в уставный капитал **ОАО «Российские железные дороги»** (на 2020 – 2022 годы – 128,1 млрд. рублей), предусматриваемые в рамках госпрограммы **«Развитие транспортной системы»**.

Также существенная доля (24,1 %) приходится на взносы в уставные капиталы **АО «Объединенная двигателестроительная корпорация»** (на 2020 – 2022 годы – 45,7 млрд. рублей) и **ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация»** (на 2020 – 2022 годы – 26,4 млрд. рублей) в рамках госпрограммы **«Развитие авиационной промышленности»**.

Предусмотренные законопроектом бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций АО отражены по разделу 0400 **«Национальная экономика»** классификации расходов бюджетов (**97,3 %** общего объема взносов), за исключением взноса в уставный капитал АО «Российская венчурная компания» по разделу 0700 «Образование» (**1,8 %** общего объема взносов) и взноса в уставный капитал АО «ДОМ.РФ» по разделу 0500 «Жилищно-коммунальное хозяйство» (**0,9 %** общего объема взносов).

Распределение взносов в уставные капиталы АО на период 2020 – 2022 годов по соответствующим подразделам классификации расходов бюджетов представлено в таблице 3 приложения к подразделу 12 Заключения.

Бюджетные ассигнования по подразделу **«Транспорт»** по сравнению с бюджетными ассигнованиями на **2019 год**, установленными Федеральным законом № 459-ФЗ (с учетом изменений), **уменьшаются** в 2020 году на **18 807,6 млн. рублей** (составляют 31,3 % общего объема взносов в уставные капиталы АО), в 2021 году уменьшаются по сравнению с 2020 годом на 8 926,9 млн. рублей (30,9 %) и увеличиваются в 2022 году по сравнению с 2021 годом на 49 321,6 млн. рублей (60,2 %).

Бюджетные ассигнования по подразделу **«Другие вопросы в области национальной экономики»** по сравнению с бюджетными ассигнованиями на 2019 год, установленными Федеральным законом № 459-ФЗ (с учетом изменений), **увеличиваются в 2020 году на 10 548,8 млн. рублей** (составляют 40,5 % общего объема взносов в уставные капиталы АО),

в 2021 году уменьшаются по сравнению с 2020 годом на 6 221,0 млн. рублей (47,1 %) и увеличиваются в 2022 году по сравнению с 2021 годом на 3 591,4 млн. рублей (32,4 %).

Распределение бюджетных ассигнований на предоставление взносов в уставные капиталы АО по главным распорядителям средств федерального бюджета представлено в таблице 4 приложения к подразделу 12 Заключения.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на предоставление взносов в уставные капиталы АО предусматривается по **Росжелдору – 32 200,0 млн. рублей** в 2020 году (31,3 % общего объема взносов в уставные капиталы АО), **23 273,1 млн. рублей** в 2021 году (30,9 %) и **72 594,7 млн. рублей** в 2022 году (60,2 %) и **Минпромторгу России – 24 413,5 млн. рублей** в 2020 году (23,7 %), **26 786,5 млн. рублей** в 2021 году (35,6 %) и **30 680,3 млн. рублей** в 2022 году (25,4 %).

12.2.1. Законом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на предоставление взносов в уставный капитал ОАО «РЖД» в целях реализации инвестиционных проектов в сфере железнодорожной инфраструктуры.

Так, законом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на реализацию инвестиционного проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Московского транспортного узла»: в 2020 году – в сумме **32 112,0 млн. рублей** и в 2021 году – в сумме **23 063,2 млн. рублей**, в том числе на реализацию 10 вновь начинаемых в 2020 – 2022 годах объектов.

При этом **по 5 объектам**, начинаемых строительством в 2020 году, на которые запланированы бюджетные ассигнования в 2020 году в сумме **17 112,0 млн. рублей**, **отсутствует положительное заключение ФАУ «Главгосэкспертиза России».**

Законом предусматриваются бюджетные инвестиции на строительство высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва – Казань в рамках федерального проекта «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»: в 2020 и 2021 годах – 88,0 млн. рублей ежегодно, в 2022 году – 70 000,0 млн. рублей.

Следует отметить, что решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (пункт 2 протокола от 6 августа 2019 г. № 11) **реализация федерального проекта «Высокоскоростное железнодорожное сообщение» комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года временно приостановлена.**

Информация об установленных Счетной палатой недостатках при планировании бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО представлена в таблице 5 приложения к подразделу 12 Заключения.

12.3. Пунктом 9 статьи 6 законопроекта предусматривается утвердить приложения 21 и 22 (секретно) к законопроекту о распределении бюджетных ассигнований на

предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Законопроектом в 2020 – 2022 годах предусматривается осуществить **11 имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на общую сумму 277 335,4 млн. рублей**, в том числе в 2020 году – 81 118,0 млн. рублей, в 2021 году – 64 128,2 млн. рублей и в 2022 году – 132 089,2 млн. рублей, а также предоставить **субсидии государственным корпорациям и государственной компании на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности на общую сумму 479 519,4 млн. рублей**, в том числе в 2020 году – 117 419,9 млн. рублей, в 2021 году – 126 166,2 млн. рублей и в 2022 году – 235 933,3 млн. рублей.

(млн. рублей)

	2018 год	2019 год			2020 год		2021 год		2022 год	
	кассовое исполнение	Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изм.	сводная бюдж. роспись с изм. на 01.09.2019	кассовое исполнение на 01.09.2019	законо-проект	в % к сводной бюдж. росписи с изм. на 2019 год	законо-проект	в % к 2020 году	законо-проект	в % к 2021 году
1	2	3	4	5	6	7=6/4	8	9=8/6	10	11=10/8
Имущественные взносы	178 439,9	171 109,6	179 331,5	64 341,0	81 118,0	45,2	64 128,2	79,1	132 089,2	206
Субсидии на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности	98 593,0	124 098,4	124 817,4	44 130,4	117 419,9	94,1	126 166,2	107,4	235 933,3	187
Всего	277 032,9	295 208,0	304 148,9	108 471,4	198 537,9	65,3	190 294,5	95,8	368 022,5	193,4

Предусмотренный законопроектом объем бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию **на 2020 год на 98 213,5 млн. рублей, или в 2,2 раза, меньше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями по состоянию на 1 сентября 2019 года, на 2021 год меньше предусмотренного на 2020 год объема на 16 989,8 млн. рублей, или на 20,9 %, и на 2022 год больше предусмотренного на 2021 год объема на 67 961,0 млн. рублей, или в 2 раза.

Предусмотренный законопроектом объем субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании **на 2020 год на 7 397,5 млн. рублей, или на 5,9 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи с изменениями по состоянию на 1 сентября 2019 года, на 2021 год больше предусмотренного на 2020 год объема на 8 746,3 млн. рублей, или на 7,4 %, и на 2022 год больше предусмотренного на 2021 год объема на 109 767,1 млн. рублей, или в 1,9 раза.

Распределение бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации на 2020 – 2022 годы в разрезе организаций представлено в таблице 6 приложения к подразделу 12 Заключения.

Распределение бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в разрезе государственных программ Российской Федерации представлено в таблице 7 приложения к подразделу 12 Заключения.

Наибольший объем бюджетных ассигнований на предоставление имущественных взносов Российской Федерации предусматривается государственной корпорации - Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» в сумме **181 900,0 млн. рублей** на период 2020 – 2022 годов (**65,6 %** общего объема взносов) и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» (далее – ГК «ВЭБ.РФ») в сумме **37 585,3 млн. рублей** на период 2020 – 2022 годов (**13,6 %** общего объема взносов), значительная часть которых приходится на госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Законопроектом предусматриваются **субсидии на выполнение возложенных полномочий ГК «Росатом»** на общую сумму **315,0 млн. рублей**, или 105,0 млн. рублей ежегодно в 2020 – 2022 годах, а также **на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги»** по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог на общую сумму **323 221,6 млн. рублей**, в том числе в 2020 году – 81 107,7 млн. рублей, в 2021 году – 66 173,4 млн. рублей и в 2022 году – 175 940,4 млн. рублей, и по доверительному управлению автомобильными дорогами на общую сумму **155 982,9 млн. рублей**, в том числе в 2020 году – 36 207,2 млн. рублей, в 2021 году – 59 887,8 млн. рублей и в 2022 году – 59 887,8 млн. рублей.

12.3.1. В соответствии с пунктами 1284.1 и 1288.1 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н, к формам по ОКУД 0505206 и 0505207, формируемым и представляемым в целях формирования проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, соответствующими главными распорядителями средств федерального бюджета должны прилагаться документы, содержащие расчеты и пояснения к ним в отношении объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного взноса на иные цели, не связанные с капитальными вложениями, и субсидий государственным

корпорациям (компаниям) на выполнение возложенных на них государственных полномочий и на иные цели.

Анализ обоснований бюджетных ассигнований по форме ОКУД 0505206 «Обоснования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) в виде имущественного взноса на иные цели, не связанные с капитальными вложениями», отраженных в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 4 октября 2019 года, показал, что **пояснения расчета приложены только Минпромторгом России** к обоснованиям бюджетных ассигнований на предоставление имущественных взносов в ГК «ВЭБ.РФ» в 2020 – 2022 годах в сумме **1 850,0 млн. рублей** ежегодно на возмещение части затрат, связанных с поддержкой производства высокотехнологичной продукции, и в 2020 – 2022 годах – в сумме **600,0 млн. рублей** ежегодно в целях компенсации недополученных доходов по кредитам, выдаваемым в рамках поддержки производства высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения организациями оборонно-промышленного комплекса.

По всем остальным обоснованиям бюджетных ассигнований по форме ОКУД 0505206 на общую сумму 245 189,2 млн. рублей (**88,4 %** общего объема взносов), в том числе в 2020 году – 66 725,0 млн. рублей, в 2021 году – 52 373,6 млн. рублей и в 2022 году – 126 089,7 млн. рублей, в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 4 октября 2019 года **Минстроем России, Минтрансом России, Минвостокразвития России, Минприроды России и Минфином России материалы, поясняющие расчет сумм бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации на иные цели, не связанные с капитальными вложениями, не приложены.**

По субсидиям государственным корпорациям (компаниям) на выполнение возложенных на них государственных полномочий и на иные цели к обоснованиям бюджетных ассигнований по форме ОКУД 0505207 «Обоснования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) на выполнение возложенных на них государственных полномочий и на иные цели» в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 4 октября 2019 года **Минтрансом России не приложены материалы, поясняющие расчет бюджетных ассигнований на предоставление субсидии Государственной компании «Российские автомобильные дороги»** на общую сумму 479 204,4 млн. рублей (99,9 % общего объема субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности), в том числе в 2020 году – 117 314,9 млн. рублей, в 2021 году – 126 061,2 млн. рублей и в 2022 году – 235 828,3 млн. рублей.

Следует отметить, что указанные обоснования бюджетных ассигнований по формам ОКУД 0505206 и 0505207 без приложенных пояснений и расчетов сумм бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации и предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям) приняты Минфином России без замечаний.

Таким образом, **главными распорядителями средств федерального бюджета (Минтрансом России, Минстроем России, Минвостокразвития России, Минприроды России) и Минфином России не обеспечено выполнение требований пунктов 1284.1 и 1288.1 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н, в ходе формирования законопроекта.**

Информация об установленных Счетной палатой недостатках при планировании бюджетных ассигнований на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям представлена в таблице 8 приложения к подразделу 12 Заключения.

12.3.2. Анализ исполнения бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО свидетельствует о недостаточном качестве их планирования при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также при внесении в него изменений.

Счетная палата в своих заключениях неоднократно обращала внимание на отсутствие в материалах к законопроекту о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **финансово-экономического обоснования** бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы АО, наличие которого позволило бы проанализировать обоснованность и целесообразность указанных бюджетных ассигнований еще на стадии планирования бюджетных расходов.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты показывают, что значительные объемы средств, предоставленные государственным корпорациям и государственной компании в прошлые годы, используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях, по которым государственные корпорации (государственная компания) получают проценты по неснижаемому остатку средств на счете.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 января 2019 года составил **140 млрд. рублей**, на 1 сентября 2019 года – **194 млрд. рублей**. При этом доходы государственных корпораций и

государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2018 год составили около **6 млрд. рублей** и за январь – август 2019 года – около **5,4 млрд. рублей**.

13. Анализ перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе документов и материалов, вносимых в Государственную Думу одновременно с законопроектом, представлен перечень публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – Перечень ПНО), и расчеты по ним. Анализ Перечня ПНО, а также бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств (далее также – ПНО) на 2020 – 2022 годы показал следующее.

13.1. В Перечне ПНО отражаются публичное нормативное обязательство, его код, состав, размер выплаты, установленной нормативным правовым актом (без индексации и с ежегодной индексацией), правовое основание и категория получателей.

В соответствии с пунктом 3 статьи 184¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации законом о бюджете устанавливается общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств.

Приложением 9 к законопроекту «Распределение бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – приложение 9 к законопроекту) на исполнение публичных нормативных обязательств предусматриваются бюджетные ассигнования (открытая часть): **на 2020 год – в сумме 819 713,2 млн. рублей, на 2021 год – 851 473,4 млн. рублей и на 2022 год – 616 234,1 млн. рублей.**

Анализ объемов бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение в 2020 – 2022 годах публичных нормативных обязательств, предусмотренных законодательством, показал, что указанные объемы увеличиваются в 2020 году по сравнению с 2019 годом на 3,3 %, в 2021 году – на 3,9 % по сравнению с 2020 годом и в 2022 году уменьшаются на 27,6 % по сравнению с 2021 годом. В структуре общих расходов федерального бюджета указанные расходные обязательства составят: в 2020 году – 4,2 %, в 2021 году – 4,1 %, в 2022 году – 2,8 % (в 2019 году – 4,1 %). Информация о бюджетных ассигнованиях на исполнение публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета по отдельным видам выплат (открытая часть), представлена в таблице 1 приложения к подразделу 13 Заключения.

Анализ бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств, предусмотренных законопроектом и утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ, в части показателей планового периода 2020 года показал, что законопроектом бюджетные

ассигнования увеличиваются на 142 867,8 млн. рублей, или на 20,2 %.

13.2. В Перечень ПНО включено **67** публичных нормативных обязательств, предусмотренных 55 нормативными правовыми актами (в 2019 году – **65** публичных нормативных обязательств, предусмотренных 54 нормативными правовыми актами), в том числе 4 – законами Российской Федерации, 20 – федеральными законами, 20 – указами Президента Российской Федерации, 11 – постановлениями Правительства Российской Федерации.

Из Перечня ПНО исключено **1 публичное нормативное обязательство**, ранее предусмотренное в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

В Перечень ПНО дополнительно включено **3 публичных нормативных обязательства**, из них 2 публичных нормативных обязательства обусловлены **проектами** указов Президента Российской Федерации, *в том числе в соответствии с:*

Указом Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 186 «О ежегодной денежной выплате некоторым категориям граждан ко Дню Победы» (10,0 тыс. рублей на одного получателя);

проектом указа Президента Российской Федерации «О стипендиях Президента Российской Федерации победителям и призерам международных соревнований «Дружба-84», достигшим пенсионного возраста» (37 692,0 тыс. рублей ежегодно);

проектом указа Президента Российской Федерации «О стипендиях Президента Российской Федерации серебряным и бронзовым призерам Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр, достигшим пенсионного возраста» (38 340,0 тыс. рублей ежегодно).

В соответствии с Перечнем ПНО указанные проекты указов Президента Российской Федерации предполагается принять в ноябре 2019 года. В соответствии с Перечнем 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 федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», представленным одновременно с законопроектом, сроки внесения (подготовки) данных указов - 31 декабря 2019 года, 1 января 2020 года.

В приложении 9 к законопроекту бюджетные ассигнования на реализацию ПНО распределены **по 26 главным распорядителям** средств федерального бюджета (в 2019 году – по 25 главным распорядителям средств федерального бюджета).

Количество главных распорядителей в указанном распределении соответствует их

количеству, установленному в приложении 11 к законопроекту «Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

13.3. В 2020 – 2022 годах запланирована **индексация** бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств.

Объем бюджетных ассигнований, подлежащих индексации, в общем объеме бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств, **в 2020 году** составит 43,1 млрд. рублей, или **5,3 %**, **в 2021 году** – 44,1 млрд. рублей, или **5,2 %**, **в 2022 году** – 45,7 млрд. рублей, или **5,8 %**.

Перечень законов Российской Федерации, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, устанавливающих публичные нормативные обязательства, подлежащие индексации, представлен в таблице 2 приложения к подразделу 13 Заключения.

В законопроекте предусмотрено увеличение бюджетных ассигнований в связи с индексацией в 2020 году публичных нормативных обязательств на уровень инфляции предшествующего года (на 3,8 %). В 2020 и 2021 годах индексация денежных выплат на исполнение публичных нормативных обязательств запланирована в размере 3,0 % и 4,0 % соответственно, что соответствует уровню инфляции, определенному прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующие годы.

13.4. На исполнение публичных нормативных обязательств по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной и приравненной к ней службы, в 2020 году предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме 760,7 млрд. рублей, или 92,8 % общего объема публичных нормативных обязательств, в 2021 году – 790,9 млрд. рублей, или 92,9 %, в 2022 году – 553,7 млрд. рублей, или 89,9 %. Федеральным законом № 459-ФЗ в части показателей планового периода 2020 и 2021 годов утверждены бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств по пенсионному обеспечению лиц, уволенных с военной и приравненной к ней службы: в 2020 году – в объеме 646,9 млрд. рублей (91,3 % общего объема публичных нормативных обязательств), в 2021 году – 556,7 млрд. рублей (89,7 %).

Наибольший объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств в 2020 – 2022 годах предусматривается по разделу «Социальная политика» и составит в планируемом периоде 99,6 %.

Информация о бюджетных ассигнованиях на исполнение публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета по разделам классификации расходов (открытая часть), представлена в таблице 3 приложения к подразделу 13 Заключения.

13.5. В соответствии с Методическими указаниями по распределению бюджетных

ассигнований федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по кодам классификации расходов бюджетов распределение базовых бюджетных ассигнований на исполнение ПНО по кодам классификации расходов бюджетов **осуществлялось путем заполнения форм ОБАС** и формирования реестров расходных обязательств.

Приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н для бюджетных ассигнований на исполнение ПНО **установлено 2 формы ОБАС** (далее – ОБАС на исполнение ПНО): по социальному обеспечению и иным выплатам населению в части публичных нормативных обязательств Российской Федерации, за исключением компенсаций на возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» (форма по ОКУД 0505185), по социальному обеспечению и иным выплатам населению в части публичных нормативных обязательств Российской Федерации по возмещению вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» (форма по ОКУД 0505186).

В ходе выборочного анализа заполненных в подсистеме бюджетного планирования указанных форм ОБАС установлено осуществление расчета объемов бюджетных ассигнований на ПНО **исходя из единых категорий получателей выплат с учетом среднего объема указанных выплат, а также размеров выплат, не соответствующих нормативным правовым актам, устанавливающим публичное нормативное обязательство.** По отдельным публичным нормативным обязательствам **не учтены особенности расчета объемов бюджетных ассигнований на их исполнение, а также расчет индексации.**

Информация об указанных недостатках представлена в таблице 4 приложения к подразделу 13 Заключения.

Учитывая изложенное, в целях повышения качества и прозрачности расчетов объемов бюджетных ассигнований на исполнение ПНО Счетная палата считает целесообразным **провести работу по совершенствованию форм ОБАС с учетом особенностей расчетов**

объемов бюджетных ассигнований на отдельные выплаты.

14. Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований на обеспечение функций федеральных государственных органов в соответствии с требованиями нормативных правовых актов и методических документов

14.1. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1084) **нормативные затраты на обеспечение функций федеральных государственных органов и подведомственных им учреждений утверждены 86** главными распорядителями из 94 (91,5 %).

В 17 главных распорядителях (19,8 %) (МИД России, Минздрав России, Минкомсвязь России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Минюст России, Минобороны России, Росавиация, Росводресурсы, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот, Росрыболовство, Роспечать, Россотрудничество, Росстат) принятые акты не в полной мере соответствуют Правилам определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084.

Следует отметить, что в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» отмечалось, что **ведомственные акты 9 главных распорядителей (Минэкономразвития России, Россотрудничество, Росморречфлот, Рослесхоз, Минкомсвязь России, Росавиация, Росстат, Росводресурсы, Минкультуры России) также не соответствовали** установленным требованиям.

По итогам анализа ведомственных актов об утверждении нормативных затрат установлено, что **основными недостатками** являются отсутствие порядка определения нормативных затрат, отсутствие норматива цены и (или) количества товаров, работ, услуг, а также несоответствие утвержденных нормативов и их значений показателям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084, что **не позволяет использовать данные акты при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.**

Подробная информация о выявленных в ведомственных актах главных распорядителей несоответствиях требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации № 1084, представлена в таблице 1 приложения к подразделу 14 Заключения.

14.2. Правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927 (далее – Правила, постановление Правительства Российской Федерации № 927).

Результаты проведенного Счетной палатой Российской Федерации анализа показали, что **требования** к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 927 **утверждены 93 главными распорядителями** (ФГБУК «Государственный Эрмитаж» требования не утверждены).

При этом **ведомственные акты 7 главных распорядителей (7,5 %)** (МВД России, Минкомсвязь России, Минобороны России, Минтранс России, Росжелдор, Росморречфлот, ГК «Роскосмос») **не в полной мере соответствуют** Правилам определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 927.

В Заключении Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» отмечалось, что **ведомственные акты 3 главных распорядителей** (Минтранс России, Росморречфлот, Росжелдор) **также не соответствовали** установленным требованиям.

Информация о выявленных в ведомственных актах главных распорядителей бюджетных средств нарушениях требований, установленных постановлением Правительства Российской Федерации № 927, представлена в таблице 2 приложения к подразделу 14 Заключения.

Кроме того, в нарушение части 5 статьи 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) **Росприроднадзором не установлены** требования к отдельным видам товаров, работ, услуг

для подведомственных бюджетных учреждений, **Роснедрами** – для автономных учреждений, **МВД России** – для федеральных государственных унитарных предприятий.

14.3. В нарушение части 6 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ **Минтрансом России, Росавиацией, Росжелдором, Росморречфлотом, Росмолодежью** по состоянию на 27 сентября 2019 года **не размещены** ведомственные акты (актуализированные ведомственные акты), утверждающие нормативные затраты, и (или) требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), в единой информационной системе в сфере закупок.

14.4. По результатам проверок установлено, что в 2019 году **46 главных распорядителей** (48,9 %) внесли изменения в правовые акты, утверждающие нормативные затраты, **30 главных распорядителей** (31,9 %) - в правовые акты, утверждающие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг). Согласно Требованиям к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 479, при внесении изменений в правовые акты, утверждающие нормативные затраты и требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), для проведения обсуждения в целях общественного контроля заказчики должны размещать проекты и пояснительные записки к ним в установленном порядке в единой информационной системе в сфере закупок.

Однако **5 главных распорядителей** (Минвостокразвития России, Рослесхоз, Росстандарт, Следственный комитет Российской Федерации, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет») **не проводили** в целях общественного контроля обсуждение проектов правовых актов, утверждающих нормативные затраты и требования к отдельным видам товаров, работ, услуг. По итогам проведения обсуждения проектов правовых актов, утверждающих нормативные затраты и требования к отдельным видам товаров, работ, услуг, **Минкомсвязью России, Росавтодором, Роспечатью и Росрезервом не размещены** итоговые документы (протокол) в единой информационной системе в сфере закупок.

14.5. Анализ нормативных затрат, установленных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 1084, показал **значительное отклонение стоимостных показателей одноименных товаров** для различных главных распорядителей (от 5 до 12 раз).

Наименование товара	Стоимость групп товаров, установленная главными распорядителями, тыс. рублей		Отклонение	
			тыс. рублей	%
Ноутбук	35,0 Роскомнадзор	300,0 Россотрудничество	265,0	8,6 раза

Наименование товара	Стоимость групп товаров, установленная главными распорядителями, тыс. рублей		Отклонение	
			тыс. рублей	%
Планшет	25,0 Росфинмониторинг	200,0 Росгвардия	175,0	8 раз
Многофункциональное устройство (формат А4, монохромный)	20,0 Минюст России	100,0 Ростехнадзор	80,0	5 раз
Кресло руководителя	10,0 Росжелдор	120,0 ФССП России	110,0	12 раз

Следует отметить, что на данный факт Счетная палата обращала внимание и в предыдущих заключениях Счетной палаты. Так, в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» было отмечено, что **диапазон** стоимостных показателей по товару «планшет» у главных распорядителей составил от 35,0 тыс. рублей до 170,0 тыс. рублей, или 4,9 раза, по товару «кресло руководителя» - от 29,0 тыс. рублей до 250,0 тыс. рублей, или 8,6 раза.

14.6. Не в полной мере применяли нормативные затраты при формировании законопроекта **8 главных распорядителей** (МВД России, Минкомсвязь России, Минтранс России, Росавиация, Роспатент, Роспечать, Росстат, Минобороны России).

Так, **Минтрансом России** при формировании обоснований бюджетных ассигнований на закупку услуг внутризоновой, междугородней и международной телефонной связи **не применялись** установленные нормативы продолжительности международных телефонных соединений в месяц в расчете на один абонентский номер для министерства.

Роспатентом затраты на повременную оплату местных, междугородних и международных телефонных соединений, затраты на электроснабжение, теплоснабжение и водоснабжение определялись **не в соответствии** с формулами, указанными в ведомственном акте, утверждающем нормативные затраты.

Росстатом затраты на подготовку и проведение Всероссийской переписи населения 2020 года и Сельскохозяйственной микропереписи 2021 года формировались без учета нормативов, установленных в отношении цены удостоверений.

15. Результаты проверки и анализа обоснованности бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд

15.1. В соответствии с законопроектом **объем контрактруемых расходов** (открытая часть) в **2020 году** составляет **2 519 058,0 млн. рублей** (на основе данных, указанных в реестре расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов), или 15,6 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть), в 2021 году – 2 504 197,1 млн. рублей (14,9 %), в 2022 году – 2 610 166,6 млн. рублей (15,1 %).

Анализ исполнения контрактруемых расходов в 2018 – 2019 годах и объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные законопроектом на контрактруемые расходы на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование показателя	Код вида расходов	Исполнено 2018 год	% исполнения за 2018 год	2019 год			Предусмотрено в законопроекте (согласно реестру расходных обязательств)			
				бюджетные ассигнования на 01.09.2019	исполнено на 01.09.2019	% исполнения бюджетных ассигнований на 01.09.2019	2020 год		2021 год	2022 год
							объем ассигнований	% к бюджетным ассигнованиям 2019 года		
Расходы по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд		2 091 022,0	91,9	2 562 312,1	1 092 713,0	42,6	2 519 058,0	98,3	2 504 197,1	2 610 166,6
в том числе:										
Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд	200	1 333 724,8	95,1	1 583 231,3	772 093,7	48,8	1 651 954,4	104,3	1 632 075,1	1 678 781,5
Приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан в целях их социального обеспечения	323	6 392,4	99,1	8 566,8	4 683,8	54,7	9 248,3	108,0	9 225,6	8 768,8
Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	400	611 321,1	84,7	776 667,9	249 775,6	32,2	665 628,2	85,7	676 173,9	735 101,4
Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности	522	118 218,5	86,7	186 113,2	61 429,6	33,0	184 139,2	98,9	167 020,4	179 414,8
Специальные расходы	880	21 365,2	294,9	7 732,9	4 730,3	61,2	8 088,0	104,6	19 702,2	8 100,1

В общем объеме расходов по государственным контрактам **наибольший удельный вес в 2020 году** приходится на группы видов расходов **200 «Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд» (65,6 % общего объема контрактруемых расходов)**, в том числе по подгруппе «Прочая закупка товаров, работ и услуг» (35 %) и **400 «Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности» (26,4 %)**, из них на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности - 14,9 %.

В соответствии с законопроектом объем бюджетных ассигнований на контрактруемые расходы в 2020 году уменьшается на 43 254,1 млн. рублей, или на 1,7 %, по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года. За 2018 год исполнение указанных расходов составило 91,9 % показателя сводной бюджетной росписи с изменениями, за январь – август 2019 года – 42,6 %.

Наибольшее увеличение расходов в 2020 году предусматривается по видам расходов 451 «Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам в объекты капитального строительства» - на 39 015,1 млн. рублей, или в 6,5 раза, по сравнению с бюджетными ассигнованиями на 1 сентября 2019 года (на 1 сентября 2019 года исполнение не осуществлялось), 464 «Субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности бюджетным учреждениям» - на 24 393,2 млн. рублей, или в 1,7 раза (исполнение на 1 сентября 2019 года составило 58,5 %), 242 «Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий» - на 23 201,5 млн. рублей, или на 18,1 % (исполнение на 1 сентября 2019 года составило 28,1 %).

Контрактуемые расходы в 2020 году предусмотрены 86 главным распорядителям средств федерального бюджета. Наибольший объем бюджетных ассигнований предусматривается Росавтодору, Минобороны России, Минздраву России, ГК «Роскосмос», МВД России, Минэкономразвития России, на которые приходится 56,6 % общего объема контрактруемых расходов.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2020 год по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года установлено **по 41 главному распорядителю**, в том числе по 16 главным распорядителям – более чем на 20 %.

По **Росрыболовству** объем бюджетных ассигнований **на 2020 год увеличивается в 4,4 раза** по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года (исполнение контрактруемых расходов на 1 сентября 2019 года составило 32,1 %, за 2018 год - 77,4 %), по **Росморречфлоту** объемы бюджетных ассигнований на 2020 год увеличиваются на 18,2 % (исполнение на 1 сентября 2019 года – 13,9 %, за 2018 год - 57,2 %).

Следует отметить, что по 33 главным распорядителям уровень исполнения контрактруемых расходов по состоянию на 1 сентября 2019 года составил ниже 30 %, что содержит риск неисполнения в полном объеме соответствующих бюджетных ассигнований. Так, по Минкультуры России исполнение на 1 сентября 2019 года составило 12,8 % (за 2018 год - 45,5 %), по ФМБА России – 10,7 % (за 2018 год - 66,3 %).

Согласно статье 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в случае увеличения бюджетных ассигнований текущего финансового года на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном финансовом году, в объеме, не превышающем остатка не использованных на начало текущего финансового года бюджетных ассигнований на исполнение указанных государственных контрактов в соответствии с требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Так, в 2019 году главным распорядителям увеличены бюджетные ассигнования на исполнение заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих в соответствии с условиями этих контрактов оплате в 2018 году, за счет остатков не использованных в 2018 году лимитов бюджетных обязательств на оплату государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в объеме **357 112,0 млн. рублей (в 2018 году – 275 267,8 млн. рублей)**.

Результаты проверки исполнения федерального бюджета за 2018 год показали, что **перенос остатков неиспользованных бюджетных ассигнований на оплату государственных контрактов привел к ослаблению финансовой дисциплины главных распорядителей, несвоевременному заключению государственных контрактов (договоров), несвоевременному завершению главными распорядителями соответствующих мероприятий в рамках заключенных контрактов (договоров), некачественному планированию соответствующих бюджетных ассигнований, а также к некачественному управлению ходом исполнения бюджета.**

Минфином России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета», которым предусматривается в том числе ограничение перечня государственных контрактов на исполнение обязательств, по которым могут быть увеличены лимиты бюджетных обязательств в объеме неиспользованных остатков средств федерального бюджета, предусмотренных статьей 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Также указанным проектом постановления исключается возможность увеличения бюджетных ассигнований на исполнение государственных контрактов, заключенных после 1 декабря, а также государственных контрактов, на исполнение которых уже доводились лимиты бюджетных обязательств в объеме переходящих бюджетных ассигнований.

15.2. Расходы на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий (вид расходов 242) на 2020 год предусмотрены 80 главным распорядителям средств федерального бюджета в объеме **151 240,1 млн. рублей** (6 % общего объема контрактруемых расходов на 2020 год), что на 23 201,5 млн. рублей, или на 18,1 %, больше объема бюджетных ассигнований на 2019 год, предусмотренных сводной бюджетной росписью с изменениями на 1 сентября 2019 года.

По состоянию на **1 сентября 2019 года** исполнение расходов на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий составило только **28,1 %**, что содержит риск неисполнения в полном объеме соответствующих бюджетных ассигнований (за 2018 год - 91,9 %).

В соответствии с проектами планов информатизации на 2020 год (по состоянию на 1 октября 2019 года) на указанные цели предусмотрено **87 808,5 млн. рублей** (58,1 % объема бюджетных ассигнований, предусмотренных на закупку товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий), из них **62 607,5 млн. рублей – на эксплуатацию информационных систем.**

Результаты проверок показали, что мероприятия в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов также планируются в рамках предоставления субсидий бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания (вид расходов 611) - 8 510,7 млн. рублей и на иные цели (вид расходов 612) – 1 643,6 млн. рублей, в целях выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (вид расходов 241) – 325,3 млн. рублей, а также иных видов расходов – 1 734,8 млн. рублей, **общий объем которых в 2019 году в возвратном распределении составил 12 214,4 млн. рублей.**

Таким образом, ряд мероприятий по созданию, развитию, использованию информационных систем не включаются федеральными органами государственной власти в планы информатизации на соответствующий год и не направляются в Минкомсвязь России в целях проведения проверки обоснованности привлечения средств федерального бюджета для реализации мероприятий по информатизации.

Так, Росприроднадзором предусмотрено предоставление субсидии ФГБУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» на выполнение государственного задания по техническому сопровождению и эксплуатации, выводу из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры в объеме: на 2020 год – 27,0 млн. рублей, на 2021 год – 27,7 млн. рублей, на 2022 год – 28,6 млн. рублей.

Кроме того, Росприроднадзором запланировано на 2020 год предоставление учреждению

субсидии на внедрение современных информационных систем в федеральных государственных бюджетных и автономных учреждениях (разработка программного обеспечения, техническая поддержка информационных систем) в объеме 102,5 млн. рублей, модернизацию Единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров в части обращения с ТКО в рамках федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» - 212,0 млн. рублей, а также на создание и функционирование ФГИС «Наша природа» - 21,0 млн. рублей.

15.3. При формировании объемов бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд **установлены отдельные нарушения и недостатки.**

15.3.1. Так, **формирование бюджетных ассигнований на 2020 – 2022 годы** на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий **осуществлялось** отдельными главными распорядителями **на основании не согласованных** с Минкомсвязью России **проектов планов информатизации** главных распорядителей **или при их отсутствии.**

По данным ФГИС КИ, на экспертизу в Минкомсвязь России (по состоянию на 25 сентября 2019 года) направлено всего 57 предварительных планов информатизации государственных органов. Положительное заключение получено на 16 предварительных планов, по 10 планам получено отрицательное заключение, на доработке у государственных органов находится 25 планов, а на экспертизе в Минкомсвязи России – 6 планов.

Установлены факты **представления главными распорядителями проектов планов** в Минкомсвязь России **с нарушением срока**, установленного пунктом 17 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365.

15.3.2. В соответствии с пунктом 9.1 Методических указаний по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по кодам классификации расходов бюджетов **одновременно с формированием обоснований бюджетных ассигнований** федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в ГИИС «Электронный бюджет» **формируется проект плана закупок** товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд.

Проведенный анализ показал, что из 71 федерального государственного органа **не сформировали** в ГИИС «Электронный бюджет» **проекты планов закупок 12 федеральных государственных органов (16,9 %)** (Минпросвещения России, Минобрнауки России, Росморречфлот, Рослесхоз, Росрыболовство, Росрезерв, Росаккредитация, Росархив,

Росалкогольрегулирование, МЧС России, Росстандарт, ФНС России). Также **не сформированы** в ГИИС «Электронный бюджет» **проекты планов закупок** 25 территориальными управлениями Ространснадзора.

15.3.3. Установлены факты недостаточно обоснованного планирования главными распорядителями бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

Так, Минэнерго России предусмотрены бюджетные ассигнования на завершение реконструкции здания по адресу: г. Москва, ул. Большая Пироговская, д. 23, стр. 2, на 2020 год - в сумме 372,5 млн. рублей, на 2021 год – 38,9 млн. рублей

Также Минэнерго России на 2020 год запланированы бюджетные ассигнования на оказание услуг по организации переезда в указанное административное здание в объеме 7,5 млн. рублей, на услуги по содержанию данных нежилых помещений - 17,3 млн. рублей, на оплату электрической, тепловой энергии, водоснабжения – 5,5 млн. рублей.

Учитывая, что ввод в эксплуатацию указанного объекта планируется в 2021 году, расходы на его содержание в 2020 году в объеме 30,3 млн. рублей представляются необоснованными.

Подробная информация об установленных Счетной палатой нарушениях и недостатках при формировании объемов бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд приведена в приложении к подразделу 15 Заключения.

16. Результаты проверки и анализа бюджетных ассигнований на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

16.1. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представлены **данные по федеральной адресной инвестиционной программе** (далее – **ФАИП**), в том числе данные по объектам капитального строительства, вновь включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, с указанием сроков их строительства, сметной стоимости, наличия (отсутствия) проектно-сметной документации с положительным заключением государственной экспертизы, положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, решений о предоставлении земельных участков под строительство.

Счетная палата отмечает, что **форма и содержание данных по ФАИП**, представляемых в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и **требования к составу представляемой информации** Бюджетным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации **не установлены**.

В данных по объектам капитального строительства, вновь включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, приведена информация о сроках их строительства, сметной стоимости, наличии проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, решений о предоставлении земельных участков под строительство. Следует отметить, что представление сведений о мощности объектов не предусмотрено.

16.2. Бюджетные ассигнования на реализацию ФАИП в 2020 – 2022 годах предусматриваются на развитие производственной и социальной инфраструктуры, в том числе в субъектах Российской Федерации. Реализация ряда инвестиционных проектов направлена на обеспечение достижения национальных целей развития Российской Федерации в рамках национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Наука», «Культура» и «Международная кооперация и экспорт».

В 2020 году подлежат вводу в эксплуатацию такие крупные объекты транспортной инфраструктуры, как объекты международного аэропорта Шереметьево, аэропорта «Кольцово», аэропортовых комплексов «Баландино» и «Соловки», значимые объекты культуры: здание ФГБУК «Политехнический музей» и музейный комплекс на Кадашевской

набережной (г. Москва), социально значимые объекты ФГБУН «Российский научный центр хирургии имени академика Б.В.Петровского» и ряда онкологических центров и диспансеров, ФГБОУ «Всероссийский детский центр «Орленок», крупные научные и производственные объекты: головной универсальный атомный ледокол ГК «Росатом», НИОКР-центр Физико-технического института имени А.Ф.Иоффе РАН, объекты федерального и резервного центров обработки данных ФНС России.

Расходы федерального бюджета на реализацию ФАИП на 2020 год (без учета сведений, составляющих государственную тайну) согласно материалам к законопроекту предусмотрены в объеме **849 170,8 млн. рублей**, что:

на 69 616,4 млн. рублей, или на 8,9 %, больше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2019 год Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) (779 554,4 млн. рублей);

на 72 594,7 млн. рублей, или на 9,3 %, больше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2020 год Федеральным законом № 459-ФЗ (776 576,1 млн. рублей).

Бюджетные ассигнования на ФАИП на 2021 год предусмотрены в объеме 850 974,6 млн. рублей, что выше предусмотренного законопроектом уровня 2020 года на 1 803,8 млн. рублей, или на 0,2 %, и на 141 751,9 млн. рублей, или на 20 %, больше, чем объем бюджетных ассигнований на ФАИП, утвержденный на 2021 год Федеральным законом № 459-ФЗ (709 222,7 млн. рублей).

Бюджетные ассигнования на ФАИП на 2022 год предусмотрены в объеме 850 924,9 млн. рублей, что ниже предусмотренного законопроектом уровня 2021 года на 49,7 млн. рублей, или на 0,01 %.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с **4,4 % в 2020 году** до 3,9 % в 2022 году (в 2019 году - 4,3 %).

На реализацию **специальных работ**, входящих в государственный оборонный заказ (без учета сведений, составляющих государственную тайну), на 2020 год предусмотрено 108 928,5 млн. рублей, или **12,8 %** объема ФАИП (по состоянию на 1 октября 2019 года доля указанных расходов в ФАИП составляет 15,6 %), на 2021 год – 108 491,6 млн. рублей, или 12,8 %, и на 2022 год – 84 121,0 млн. рублей, или 9,9 %.

Объем бюджетных ассигнований на ФАИП, которые предусматриваются **в рамках госпрограмм**, составляет: на 2020 год – 792 811,3 млн. рублей, или 93,4 % общего объема, на 2021 год – 799 330,3 млн. рублей, или 93,9 %, на 2022 год – 827 959,5 млн. рублей, или 97,3 %.

В разрезе госпрограмм наибольший объем бюджетных ассигнований на ФАИП на 2020 год предусмотрен по госпрограммам **«Развитие транспортной системы»** (214 043,4 млн. рублей, или **25,2 %** общего объема бюджетных ассигнований по проекту ФАИП) и

«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года» (96 213,7 млн. рублей, или 11,3 %).

Объем бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП, которые предусматриваются в рамках **национальных проектов (программ)**, составляет: на 2020 год – 291 789,2 млн. рублей, или 34,4 % общего объема, на 2021 год – 370 765,8 млн. рублей, или 43,6 %, на 2022 год – 501 722,5 млн. рублей, или 59 %.

Наибольший объем ассигнований на ФАИП на 2020 год предусмотрен по комплексному плану модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (179 652,1 млн. рублей, или 61,6 % общего объема бюджетных ассигнований по проекту ФАИП на реализацию инвестиционных проектов, включенных в национальные проекты (программы), национальным проектам (программам) **«Экология»** (31 487,9 млн. рублей, или 10,8 %), **«Демография»** (28 200,0 млн. рублей, или 9,7 %) и **«Здравоохранение»** (21 055,3 млн. рублей, или 7,2 %).

Анализ расходов федерального бюджета на реализацию ФАИП на 2020 – 2022 годы, в том числе в разрезе госпрограмм, национальных проектов и ФЦП, представлен в таблице 1 приложения к подразделу 16 Заключения.

В 2020 году предусматривается строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) более **1 100 объектов**, предварительная оценка количества подлежащих вводу в эксплуатацию в 2020 году - **320 объектов**, или 29,1 % общего количества (к вводу в 2019 году предусмотрено 397 объектов, или 26,7 % объектов включенных в ФАИП (1 488 объектов).

16.3. Статьей 179¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что в соответствии с ФАИП осуществляется предоставление из федерального бюджета в том числе субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов Российской Федерации (муниципальную собственность).

Начиная с 2017 года осуществляется предоставление **консолидированных субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках одного раздела и подраздела на софинансирование комплекса мероприятий** различной отраслевой направленности по виду расходов 523 «Консолидированные субсидии».

В составе **консолидированной субсидии** может осуществляться софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности одновременно с иными, не подлежащими включению в ФАИП, расходами. Это **не позволяет корректно осуществлять идентификацию бюджетных ассигнований на ФАИП** в составе расходов федерального бюджета, а также затрудняет оценку наличия соответствующих объектов и бюджетных ассигнований в ФАИП.

При этом в данных по ФАИП, представленных одновременно с законопроектом, не приводятся сведения об объеме расходов на реализацию ФАИП, планируемых в составе консолидированных субсидий.

16.4. Результаты проведенных Счетной палатой проверок показывают, что, как и ранее, планируются к включению в ФАИП объекты, не готовые в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе данных по ФАИП представляются данные по объектам капитального строительства, вновь включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, с указанием сроков их строительства, сметной стоимости, наличия проектно-сметной документации с положительным заключением государственной экспертизы, положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства, решений о предоставлении земельных участков под строительство. В случае включения в проект ФАИП объектов без наличия необходимой документации Правительство Российской Федерации представляет обоснование необходимости включения объекта в ФАИП.

В составе данных по проекту ФАИП представлены обоснования необходимости включения объектов капитального строительства в проект ФАИП и причины отсутствия необходимой документации с указанием сроков ее разработки в отношении **382 объектов** по 39 главным распорядителям средств федерального бюджета, что на 22 % больше, чем было представлено в составе данных к проекту ФАИП на 2019 - 2021 годы (313 объектов), и на 68,3 % больше, чем к проекту ФАИП на 2018 – 2020 годы (227 объектов).

Бюджетные ассигнования на 2020 год на указанные 382 объекта, не обеспеченные необходимой документацией, в том числе на **75 вновь включаемых** и **307 ранее включенных в ФАИП**, планируются на 2020 год в общем объеме **120,5 млрд. рублей**, или **14,2 %** годового объема бюджетных ассигнований (на 2021 год – 189,5 млрд. рублей, на 2022 год – 226,1 млрд. рублей).

Согласно материалам к законопроекту по **31 объекту**, реализация которых начинается с 2020 года, и по **44 объектам**, реализация которых начинается в плановом периоде 2021 и 2022 годов, **вновь включаемым в ФАИП** по 16 главным распорядителям средств федерального бюджета с общим объемом бюджетных ассигнований **47 623,4 млн. рублей**, в том числе 13 231,9 млн. рублей - на 2020 год, 18 530,0 млн. рублей – на 2021 год и 15 861,5 млн. рублей – на 2022 год, **отсутствует (полностью или частично) проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы и положительным заключением о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального**

строительства и/или решения о предоставлении земельных участков под строительство. Сведения об указанных объектах представлены в таблице 3 приложения к подразделу 16 Заключения.

Отсутствует **пообъектная детализация** ряда укрупненных инвестиционных проектов **Минобрнауки России, Минэнерго России, Росавиации.**

Отдельные объекты **Минсельхоза России, Управления делами Президента Российской Федерации, Росрыболовства, Росводресурсов, Росприроднадзора, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации,** планируемые к включению в ФАИП на 2020 - 2022 годы, **не обеспечены нормативными правовыми актами** Правительства Российской Федерации о реализации капитальных вложений в объекты капитального строительства либо согласованными в установленном порядке проектами указанных документов, откорректированными в рамках бюджетных проектировок, **что не соответствует пунктам 19 и 20 Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (далее - Правила формирования и реализации ФАИП),** согласно которым **Минэкономразвития России** обязано проверить соответствие представленных субъектом бюджетного планирования предложений по бюджетным ассигнованиям данным, включенным в соответствующие нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) и решения (проекты решений), и **не включать в проект ФАИП** объекты капитального строительства, мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), объекты недвижимого имущества в случае несоответствия.

Отсутствие указанных решений о реализации капитальных вложений в объекты капитального строительства либо их проектов, согласованных в установленном порядке, **содержит риски несоблюдения Правил формирования и реализации ФАИП при утверждении ФАИП** на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

Сведения о планируемых на 2020 – 2022 годы в ФАИП объектах, по которым отсутствует нормативный правовой акт или решение об осуществлении капитальных вложений в объекты капитального строительства (согласованный в установленном порядке проект нормативного правового акта, решения), представлены в таблице 4 приложения к подразделу 16 Заключения.

Счетная палата неоднократно отмечала, что **включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также правоустанавливающими документами на земельные участки под строительство, приводит к срыву сроков или невозможности завершения строительства, перераспределению или сокращению значительных**

объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП, увеличению объемов незавершенного строительства.

Так, в утвержденной ФАИП на 2019 год общий объем бюджетных ассигнований, по которым отсутствовала утвержденная проектная документация с положительными заключениями государственной экспертизы по объектам, пообъектная детализация мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов) и (или) необходимые нормативные правовые акты, составил **275,0 млрд. рублей, или 35,3 %** общего объема бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.

По состоянию на 1 октября 2019 года объем неснятых ограничений в ФАИП составил 37,1 млрд. рублей, объем бюджетных ассигнований на инвестиционные проекты, не обеспеченные необходимыми нормативными правовыми актами (решениями), – 13,3 млрд. рублей, что в целом составляет **5,6 %** объема ФАИП на указанную дату.

Таким образом, наблюдается рост количества объектов, по которым представлены обоснования необходимости включения объектов капитального строительства в проект ФАИП при отсутствии необходимой документации, что создает дополнительные риски увеличения количества не введенных в эксплуатацию в установленный срок объектов.

Следует отметить, что в 2018 году не введен в эксплуатацию **181 объект, или 45,5 %** подлежавших вводу объектов ФАИП.

Счетная палата полагает необходимым в пункт 22 Правил формирования и реализации ФАИП и в Методические указания по формированию проекта федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 22 марта 2019 г. № 150, **внести изменения, предусматривающие представление в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без наличия необходимой документации обоснования необходимости включения в проект ФАИП всех объектов, а не только вновь включаемых.**

16.5. По мнению Счетной палаты, имеются значительные резервы **повышения эффективности работы Минэкономразвития России по координации деятельности органов государственной власти и государственных корпораций при формировании и реализации ФАИП.**

При формировании проекта данных по ФАИП рядом главных распорядителей средств федерального бюджета (ФСИН России, Минспортом России) **не в полной мере обеспечена реализация мероприятий по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства, в том числе путем их вовлечения в инвестиционный процесс.**

Счетная палата отмечает, что **общий объем незавершенного строительства по**

федеральным объектам по состоянию на 1 января 2019 года согласно отчету Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2018 год составил **2 372,4 млрд. рублей, количество объектов - 12,8 тысячи.**

Включение новых объектов капитального строительства при наличии не обеспеченных финансированием объектов незавершенного строительства свидетельствует **о недостатках бюджетного планирования государственных инвестиций** при формировании и реализации ФАИП.

16.6. В ходе проверок выявлены иные недостатки планирования бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.

Выполнение **проектно-изыскательских и строительных работ** планируется **одновременно в течение одного финансового года** по 35 включаемым в ФАИП объектам Минсельхоза России, Минстроя России, Минтранса России, Минздрава России, Управления делами Президента Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Россельхознадзора, Росводресурсов, Росавтодора, ФТС России, ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Перечень включаемых в ФАИП на 2020 - 2022 годы объектов, по которым выполнение проектно-изыскательских и строительных работ планируется одновременно в течение одного финансового года, приведен в таблице 5 приложения к подразделу 16 Заключения.

Планирование проведения одновременно в течение одного финансового года проектно-изыскательских работ и строительных работ по объектам создает риски невыполнения мероприятий.

В ходе проверок установлено, что **не проведен обязательный публичный технологический и ценовой аудит** в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2013 г. № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» в отношении объектов **Минздрава России Росморречфлота, Росавтодора, Росархива и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации**, планируемых к реализации в 2020 - 2022 годах с общим объемом бюджетных ассигнований **148 592,7 млн. рублей.**

Перечень объектов, в отношении которых не проведен обязательный публичный технологический и ценовой аудит, планируемых к строительству (реконструкции) в рамках ФАИП в 2020 – 2022 годах, приведен в таблице 6 приложения к подразделу 16 Заключения.

Установлен факт завышения стоимости проектно-изыскательских работ по объекту **Росводресурсов.**

Анализ показал, что **при планировании отдельных инвестиционных проектов не в**

полной мере учтен уровень их исполнения в ФАИП в 2019 году и предыдущие годы, не учитываются риски неполучения положительного заключения государственной экспертизы по разрабатываемой проектной документации до конца финансового года.

Кроме того, установлены факты нарушения Минэкономразвития России и главными распорядителями средств федерального бюджета сроков представления материалов, установленных графиком подготовки и рассмотрения в 2019 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, и графиком подготовки и рассмотрения документов и материалов в 2019 году, необходимых для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и федеральной адресной инвестиционной программы на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов, а также федеральных целевых программ и проектов государственных программ Российской Федерации, утвержденными Правительством Российской Федерации (поручения от 26 февраля 2019 г. № СА-П13-1398 и от 22 марта 2019 г. № СА-П13-2195).

Информация об основных недостатках и о нарушениях при планировании расходов на реализацию ФАИП на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, выявленных по результатам проверок Счетной палаты, приведена в таблице 2 приложения к подразделу 16 Заключения.

Таким образом, при формировании проекта ФАИП **Минэкономразвития России и главными распорядителями средств федерального бюджета не в полном объеме соблюдены требования** Правил формирования и реализации ФАИП, **не обеспечен в полной мере необходимый уровень координации и взаимодействия** с главными распорядителями средств федерального бюджета, **не приняты необходимые меры** по обеспечению вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности.

17. Результаты проверки и анализа планирования бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации

17.1. Прогноз основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы сформирован на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, действующего законодательства, а также изменения налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, вводимые в действие с 1 января 2020 года и оказывающие влияние на изменение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, изменения налогового и бюджетного законодательства, по оценке Минфина России, могут привести к увеличению доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 году на 6,3 млрд. рублей, в 2021 году – на 16,0 млрд. рублей, в 2022 году – на 57,6 млрд. рублей.

Вместе с тем Счетной палатой установлено, что представленная Минфином России (письмо от 25 сентября 2019 г. № 23-02-05/73684) оценка изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 - 2022 годах в связи с изменением законодательства Российской Федерации осуществлена без учета положений, предусмотренных в Федеральном законе от 15 апреля 2019 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», в части перераспределения доходов от штрафов и иных денежных взысканий между бюджетами и изменения нормативов зачисления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду.

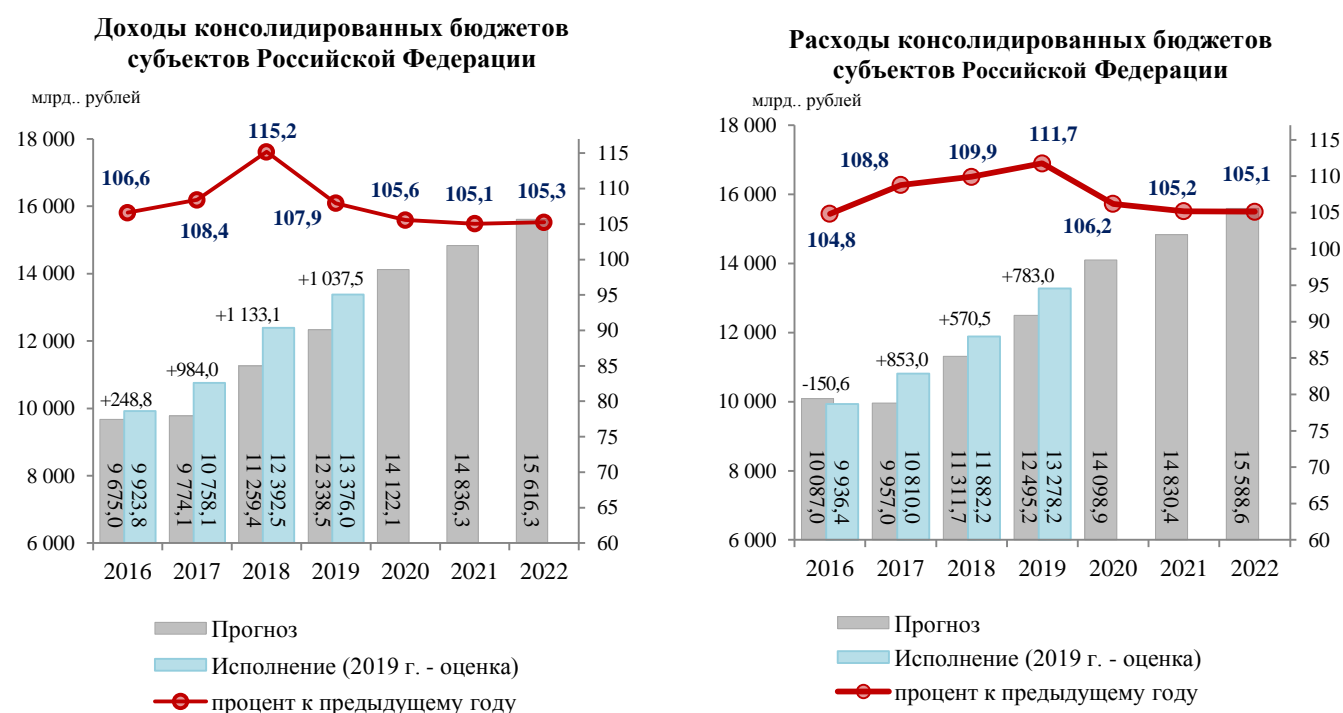
Таким образом, по оценке Счетной палаты, увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 - 2022 годах в связи с изменением законодательства составит 6,6 млрд. рублей, 16,4 млрд. рублей, 58,0 млрд. рублей соответственно.

Подробная информация об оценке изменения доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 - 2022 годах в связи с изменением законодательства Российской Федерации представлена в таблице 1 приложения к подразделу 17 Заключения Счетной палаты.

17.2. Согласно прогнозу основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на 2020 - 2022 годы, представленному в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 - 2022 годы, **доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 году планируются в сумме 14 122,1 млрд. рублей** и увеличатся по сравнению с предыдущим

годом на 5,6 %, в 2021 году – 14 836,3 млрд. рублей (на 5,1 %), в 2022 году – 15 616,3 млрд. рублей (на 5,3 %); расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020 году планируются в сумме 13 278,2 млрд. рублей и увеличиваются по сравнению с предыдущим годом на 6,2 %, в 2021 году – 14 830,4 млрд. рублей (на 5,2 %), в 2022 году – 15 588,6 млрд. рублей (на 5,1 %). Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 2020 год прогнозируются с профицитом в сумме 23,2 млрд. рублей (0,02 % ВВП), на 2021 и 2022 годы – 5,9 млрд. рублей (0,01 %) и 27,7 млрд. рублей (0,02 %) соответственно.

Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 - 2022 годах представлены в следующих диаграммах.



Проведенный анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показал следующее.

В 2016 - 2018 годах наблюдается увеличение темпов роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (в 2016 году – 106,6 %, в 2017 году – 108,4 %, в 2018 году – 115,2 %). В 2019 году темп роста доходов замедлился и оценивается на уровне 107,9 %. В 2020 - 2022 годах темп роста указанных доходов продолжит тенденцию к снижению и прогнозируется в 2022 году на уровне 105,3 % к предыдущему году. В целом рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации к 2022 году по сравнению с 2016 годом прогнозируется на 57,4 %.

В 2016 - 2019 годах тенденция увеличения темпов роста сложилась и по расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с 104,8 % в 2016 году до 111,7 % в 2019 году). В 2020 - 2022 годы прогнозируется снижение темпов роста расходов до 105,1 % в 2022 году к предыдущему году. В целом рост расходов к 2022 году по сравнению с 2016 годом прогнозируется на 56,9 %.

Основным источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в планируемом периоде, как и в текущем году, останутся налоговые и неналоговые доходы (82-84 %), из них основную долю занимают налоговые доходы (92-93 %), которые формируются в основном за счет поступлений налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. Удельный вес указанных налогов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет более 70 %.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличивается с 15,8 % в 2016 году до 18 % в 2019 году. В 2020 году планируется увеличение доли межбюджетных трансфертов до 18,1 % с дальнейшим снижением до 15,9 % в 2022 году.

В 2019 году объем межбюджетных трансфертов в соответствии с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2019 года (2 527,0 млрд. рублей) превышает запланированный при составлении проекта федерального бюджета объем на 20,6 %.

Таким образом, в настоящее время межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам регионов продолжают играть значительную роль в обеспечении устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Подробный анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 - 2022 годах представлен в таблицах 2 и 3 приложения к подразделу 17 Заключения Счетной палаты

17.3. Объем налоговых и неналоговых доходов на 2020 - 2022 годы сформирован на основе прогнозов Минфина России основных видов налоговых доходов, с учетом прогнозов поступления доходов, представленных главными администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также с учетом корректировки Минфином России прогноза поступления доходов, которые администрируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Прогноз Минфина России налоговых и неналоговых доходов на 2020 год составил 11 569,2 млрд. рублей, что на 9,4 %, больше прогноза главных администраторов доходов, на 2021 год – 12 269,9 млрд. рублей (на 10 %), на 2022 год – 13 133,4 млрд. рублей (на 11 %).

Основное отклонение в части прогноза поступления неналоговых доходов (порядка 57-70 % общего объема отклонений) **обусловлено корректировкой Минфином России поступления доходов**, которые администрируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, **на основании динамики их поступлений в предыдущие годы** (в основном по доходам от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходам от продажи материальных и нематериальных активов, доходов от штрафов, санкций, возмещения ущерба).

По **налоговым доходам**, как и в предыдущие годы, основное отклонение прогноза Минфина России и главных администраторов доходов отмечается по доходным источникам, администрируемым ФНС России: по налогу на прибыль организаций, налогам на имущество, акцизам по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации.

Основными причинами расхождений по налоговым доходам являются: формирование прогнозов ФНС России без учета изменений, предусмотренных Федеральным законом от 29 сентября 2019 г. № 326-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (в части изменения нормативов зачисления акцизов между уровнями бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; изменения ставок акцизов, уточнения видов продукции акцизов на дистилляты), а также применение Минфином России и ФНС России разных подходов к определению показателей (объем налоговой базы, расчетный уровень собираемости и другие).

Следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» ФНС России разработана Методика прогнозирования поступлений доходов в консолидированный бюджет

Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее – Методика ФНС России), которая была согласована с Минфином России в августе - сентябре 2019 года. В Методике ФНС России указано, что в отношении региональных и местных налогов совокупный прогноз поступлений определяется с учетом данных, представленных территориальными налоговыми органами.

По информации Минфина России, расчет прогнозирования налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы осуществлялся на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 - 2022 годы и с учетом фактических данных за 7 месяцев 2019 года.

Таким образом, для повышения качества прогнозирования и обеспечения более точного прогноза налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации **целесообразно Минфину России совместно с ФНС России провести работу по формированию общего подхода к прогнозированию доходов** консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на основании применения единой методики формирования объемов базовых показателей для расчета налоговой базы, расчетного уровня собираемости и других показателей.

17.4. В ходе контрольного мероприятия установлено, что в прогнозе поступления **платы за негативное воздействие на окружающую среду** в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации Минфина России и Росприроднадзора не учтены положения Федерального закона от 15 апреля 2019 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» в части увеличения с 1 января 2020 года нормативов зачисления в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 5 %.

Таким образом, по оценке Счетной палаты, в 2020 - 2022 годах **дополнительные поступления платы за негативное воздействие на окружающую среду в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации могут составить 613,7 млн. рублей ежегодно.**

Сравнительный анализ прогнозов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы, сформированных Минфином России и главными администраторами доходов, представлен в таблице 4 к подразделу 17 Заключения Счетной палаты.

17.5. Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2019 года снизился по сравнению с началом года на 211,2 млрд. рублей, или на 9,6 %, и составил 1 995,1 млрд. рублей. **Объем долга муниципальных образований** по состоянию на 1 сентября 2019 года уменьшился по сравнению с началом года на 13,4 млрд. рублей, или на 3,6 %, и составил 358,4 млрд. рублей.

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

Объем задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вырос по сравнению с началом года на 48,1 млрд. рублей, или на 5,1 %, и составил 988,0 млрд. рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 6,9 процентного пункта (с 42,6 % до 49,5 %). При этом **задолженность по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций**, снизилась на 231,4 млрд. рублей, или на 36,4 %, и составила 404,7 млрд. рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 8,5 процентного пункта (с 28,8 % до 20,3 %).

Подробная информация о долговых обязательствах субъектов Российской Федерации в 2016 - 2019 годах представлена в таблицах 5 и 6 к подразделу 17 Заключения Счетной палаты.

17.6. Законопроектом предусмотрен возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2020 году в объеме 73 498,5 млн. рублей, в 2021 году – 150 278,5 млн. рублей, в 2022 году – 154 348,8 млн. рублей.

Прогнозируемый объем погашения бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации в 2020 - 2022 годах предусмотрен на основании заключенных Минфином России с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении из федерального бюджета бюджетных кредитов. Прогнозируемый объем погашения предусмотрен с учетом досрочного погашения субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов в 2018 году и истекшем периоде 2019 года в сумме 17 750,5 млн. рублей, в том числе в связи с нарушением в 2017 и 2018 годах субъектами Российской Федерации условий соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов в сумме 16 339,9 млн. рублей, а также принятием Минфином России решения о бесспорном взыскании денежных средств из бюджета Республики Мордовия в связи с выявлением факта нарушения условий предоставления бюджетных кредитов и осуществлением возврата в 2019 году бюджетных средств из федерального бюджета бюджету Кабардино-Балкарской Республики.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 12 Правил проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531, в случае обеспечения субъектом Российской Федерации в 2018 и 2019 годах роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации не ниже фактического уровня инфляции предусмотрено продление периода погашения задолженности по основному долгу и процентам по бюджетным кредитам с 2024 года до 2029 года. В этой связи прогнозируемый Законопроектом объем поступлений от погашения бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации уменьшится в 2020 - 2022 годах.

17.7. В 2020 году предусматривается направить бюджетам субъектов Российской Федерации **межбюджетные трансферты** на общую сумму **2 552 449,4 млн. рублей**, что на **151 063,1 млн. рублей**, или на **6,3 %**, больше показателя на 2019 год, предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, и на **25 485,1 млн. рублей**, или на **1 %**, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года, в **2021** году объем межбюджетных трансфертов составит **2 566 402,9 млн. рублей**, в **2022** году – **2 482 859,7 млн. рублей**.

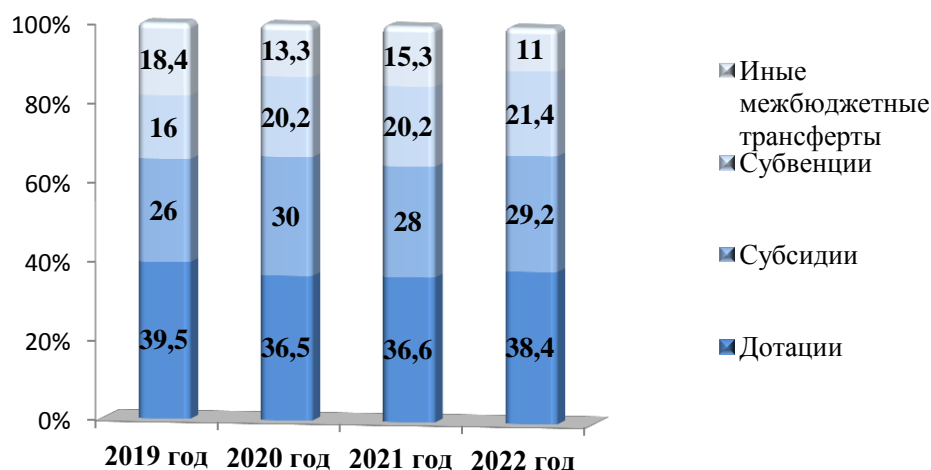
По сравнению с 2019 годом предусматривается **увеличение** в 2020 году объема субвенций – на 34 %, субсидий – на 22,4 %, **снижение** дотаций – на 1,8 %, иных межбюджетных трансфертов – на 23,1 %.

Общий объем межбюджетных трансфертов в ВВП в 2020 году составит 2,3 %, в 2021 году снизится до 2,1 %, в 2022 году – до 1,9 %. **В общем объеме расходов** федерального бюджета доля межбюджетных трансфертов в 2020 году останется на уровне показателя 2019 года, утвержденного Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, и составит 13,1 % (в 2021 году – 12,4 %, в 2022 году – 11,4 %).

Информация об общем объеме предоставляемых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, а также в разрезе их форм в 2020 - 2022 годах приведена в таблице 7 приложения к подразделу 17 Заключения Счетной палаты.

Структура распределения межбюджетных трансфертов по формам их предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019 - 2022 годах представлена на следующей диаграмме.

Структура межбюджетных трансфертов в 2019 - 2022 годах (%)*



*2019 год - Федеральный закон № 459-ФЗ с учетом изменений

Всего законопроектом предусмотрено предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации в 2020 году 11 дотаций (на 2019 год в Федеральном законе № 459-ФЗ предусмотрено 11 дотаций), 117 субсидий (95), 37 субвенций (35), 42 иных межбюджетных трансферта (55).

17.8. Законопроектом предусмотрены расходы федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации по **12 разделам классификации расходов бюджета** (за исключением разделов «Средства массовой информации» и «Обслуживание государственного и муниципального долга»).

В соответствии с законопроектом объем межбюджетных трансфертов **в разрезе государственных программ Российской Федерации** (далее – госпрограммы) **в 2020 году составит 2 547 238,8 млн. рублей, или 99,8 %** общего объема межбюджетных трансфертов, **в 2021 году – 2 564 030,8 млн. рублей, или 99,9 %**, **в 2022 году – 2 480 120,1 млн. рублей или 99,9 %**. Межбюджетные трансферты в 2020 - 2022 годах предусматриваются по 30 госпрограммам (в 2019 году – по 29).

Информация о распределении и структуре межбюджетных трансфертов по разделам классификации расходов бюджета, по госпрограммам представлена в таблицах 8 и 9 приложения к подразделу 17 Заключения Счетной палаты.

17.9. В рамках **национальных проектов на 2020 год** законопроектом предусмотрены средства межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме **747 842,2 млн. рублей, или 29,3 %** объема межбюджетных трансфертов, **на 2021 год – 757 585,1 млн. рублей (29,5 %)** и **на 2022 год – 686 301,7 млн. рублей (27,6 %)**.

Основной объем средств межбюджетных трансфертов приходится на национальный проект «Демография», который составит в 2020 году 280 137,7 млн. рублей, или 37,5 %

объема межбюджетных трансфертов, предусматриваемых в рамках национальных проектов, в 2021 году – 281 868,6 млн. рублей (37,2 %), в 2022 году – 261 000,4 млн. рублей (38 %).

Информация о структуре и распределении межбюджетных трансфертов по национальным и федеральным проектам представлена в таблице 10 приложения к подразделу 17 Заключения. В Основных направлениях отражено, что на 2020 - 2022 годы предусмотрена возможность реализации мероприятий национальных проектов с максимальным уровнем софинансирования со стороны Российской Федерации: для дотационных регионов – 95% – 99 %, для бездотационных – 0% – 95 %. По состоянию на 12 сентября 2019 года по отдельным субсидиям и иным межбюджетным трансфертам, входящим в состав национальных проектов «Жилье и городская среда», «Демография», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, Минфином России **не завершена работа по формированию сводно-аналитической информации о фактическом уровне софинансирования** расходных обязательств регионов, в виду того, что указанная информация руководителями национальных проектов (программ) и федеральных проектов в Минфин России на 2019 год не представлена.

17.10. Согласно приложениям 32 и 33 к законопроекту утверждаются бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в разрезе видов межбюджетных трансфертов, распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации утверждается приложением 34 к законопроекту.

Распределенный объем межбюджетных трансфертов в 2020 году согласно приложению 34 к законопроекту составляет **1 258 493,1 млн. рублей**, или **49,3 %** общего объема (в том числе **нераспределенный резерв** – в объеме **36 192,0 млн. рублей**, или **2,7 %** распределяемого объема). Межбюджетные трансферты, предоставляемые **отдельным субъектам Российской Федерации**, составляют **86 181,9 млн. рублей**, или **6,4 %** распределенного объема. **Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов в 2020 году** составляет **1 342 020,4 млн. рублей**, или **52,6 %** общего объема межбюджетных трансфертов.

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет **1 251 315,0 млн. рублей**, или **48,8 %** общего объема межбюджетных трансфертов, **в 2022 году – 1 156 507,2 млн. рублей**, или **46,6 %**.

Приведенные данные свидетельствуют, что не **обеспечено преимущественное распределение** межбюджетных трансфертов федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

В 2019 году было распределено 70 % межбюджетных трансфертов к 1 чтению законопроекта в Государственной Думе. **Низкий процент распределения межбюджетных трансфертов обусловлен** отсутствием распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, которая составит 28,1 % объема межбюджетных трансфертов в 2020 году, 28,5 % – в 2021 году, 29,9 % – в 2022 году.

В составе законопроекта отсутствует проект распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации между субъектами Российской Федерации, что **не соответствует части 3 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

Кроме того, не в полной мере обеспечена задача, поставленная в Основных направлениях, в части расширения «горизонтов планирования» путем распределения межбюджетных трансфертов на трехлетний период и (или) на весь срок реализации национальных проектов. Так, предусмотренные законопроектом на 2020 - 2022 годы **иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги»** распределены в 2020 году в сумме 76 600,0 млн. рублей (100 % предусмотренного объема), в 2021 году – 115 000,0 млн. рублей (100 %), **в 2022 году – не распределены.**

В целях обеспечения стабильности и предсказуемости исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации необходимо продолжить работу по максимальному распределению межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации федеральным законом о федеральном бюджете.

Информация об объеме распределенных межбюджетных трансфертов в 2020 - 2022 годах приведена в таблице 11 приложения к подразделу 17 Заключения Счетной палаты.

17.11. Законопроектом на 2020 год межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены **38 главным распорядителям бюджетных средств**, на 2021 и 2022 годы – 36 и 35 главным распорядителям бюджетных средств соответственно.

В законопроекте на 2020 год **наибольший объем** бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов предусматривается следующим главным распорядителям: **Минфину России – 37,1 %** общего объема межбюджетных трансфертов, **Минтруду России – 17,2 %**, **Минздраву России – 9,3 %**, **Минэкономразвития России – 6,1 %**, **Минсельхозу России – 5,2 %**, **Минпросвещения России – 5,1 %**, **Росавтодору – 5,1 %**.

По ряду главных распорядителей бюджетных средств в **2020 - 2022 годах** отмечается **существенный рост объемов межбюджетных трансфертов при низком уровне исполнения** ими межбюджетных трансфертов по состоянию на **1 сентября 2019 года**. Так, **Минприроды России** при кассовом исполнении межбюджетных трансфертов всего на **18,3 %** объем межбюджетных трансфертов, предусматриваемый на 2020 год, увеличится по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 2019 год в **2,2 раза**, по **Минздраву России** при **37,9 %** – на **43,1 %**, по **Минкультуры России** при **37,2 %** – на **12,3 %**, по **Минспорту России** при **24,8 %** – на **14,8 %** соответственно, по **Ространснадзору** на 1 сентября 2019 года бюджетные ассигнования не исполнены, при этом объем межбюджетных трансфертов в 2020 году планируется с ростом в **1,7 раза**.

Информация о распределении межбюджетных трансфертов по главным распорядителям бюджетных средств в 2020 - 2022 годах представлена в таблице 12 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.12. По разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» законопроектом на 2020 год предусматриваются бюджетные ассигнования в сумме **1 008 715,7 млн. рублей**, что на **8 567,1 млн. рублей**, или **на 0,8 %, меньше** суммы межбюджетных трансфертов, предусмотренной на 2019 год Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, и на **30 267,6 млн. рублей**, или **на 2,9 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. В 2021 и 2022 годах объем межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации составит **995 581,1 млн. рублей** и **1 004 092,7 млн. рублей** соответственно. **По отношению к объему ВВП** расходы по разделу 14 в **2020 году** составят **0,9 %**, в 2021 году – **0,8 %**, в 2022 году – **0,8 %**. Удельный вес расходов по разделу 14 в **общем объеме расходов** федерального бюджета в **2020 году** по сравнению с 2019 годом уменьшится на **0,4 процентного пункта** и составит **5,2 %**, в 2021 году – **4,8 %**, в 2022 году – **4,6 %**.

Информация об объемах бюджетных ассигнований по разделу 14 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» приведена в таблице 13 приложения к подразделу 17 Заключению Счетной палаты.

17.12.1. Законопроектом предусматривается предоставление **дотаций** бюджетам субъектов Российской Федерации (подразделы 1401 и 1402) на **2020 год** в сумме **932 133,6 млн. рублей**, что на **17 112,9 млн. рублей**, или **на 1,8 %, меньше** показателя на 2019 год, предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, и на **25 292,9 млн. рублей**, или **на 2,6 % меньше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. В **2021 году** объем дотаций составит **939 372,5 млн. рублей**, в **2022**

году – **952 323,1 млн. рублей.**

17.12.2. Законопроектом предусматривается предоставление **дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации** (подраздел 14 01) **на 2020 год в сумме 717 866,3 млн. рублей**, что больше показателя сводной бюджетной росписи с изменениями на 42 606,1 млн. рублей, или на 6,3 %, и составит 71,2 % общей суммы межбюджетных трансфертов, предусмотренных по разделу 14. **На 2021 год предусмотрено** предоставление указанной дотации в сумме **730 817,7 млн. рублей**, или на **1,8 %** больше по сравнению с показателями законопроекта на 2020 год, **на 2022 год – 743 470,6 млн. рублей**, или на 1,7 % больше по сравнению с показателями законопроекта на 2021 год.

Увеличение объема по сравнению с объемами, утвержденными Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, в 2020 году связано с уточнением прогнозного объема прироста 1 процентного пункта налога на прибыль, централизованного в федеральный бюджет.

Предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности учитывает результаты инвентаризации расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по итогам 2018 года и сопровождается (начиная с 2017 года) подписанием соглашений между субъектами Российской Федерации и Минфином России, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации.

17.12.3. **Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов** (включая дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности отдельных субъектов Российской Федерации) законопроектом предусматриваются в 2020 году в сумме **54 303,5 млн. рублей**, что на 52,1 % меньше суммы дотаций на 2019 год, предусмотренной в Федеральном законе № 459-ФЗ с учетом изменений. В 2021 году дотации предусмотрены в сумме **48 538,7 млн. рублей**, в 2022 году – в сумме **48 836,3 млн. рублей.**

17.12.3.1. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов законопроектом предусматриваются в объеме **39 100,6 млн. рублей** в 2020 году, что на 45,9 % меньше суммы дотаций на 2019 год, предусмотренной в Федеральном законе № 459-ФЗ с учетом изменений. На 2021 год объем дотаций составит **35 828,4 млн. рублей**, на 2022 год – **38 566,2 млн. рублей.**

17.12.3.2. Законопроектом предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации, в том числе:

бюджета Чеченской Республики в 2020 году в объеме **13 150,4 млн. рублей**, в 2021 году – **10 710,3 млн. рублей**, в 2022 году – **8 270,1 млн. рублей**. Кассовое исполнение по состоянию на 1 сентября 2019 г. составило 9 943,6 млн. рублей, или 66,7 % показателя сводной бюджетной росписи на 2019 год;

бюджета Красноярского края на 2020 - 2022 годы в сумме **2 000,0 млн. рублей ежегодно**.

17.12.4. Законопроектом предусмотрены дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на 2020 - 2022 годы в сумме **50 000,0 млн. рублей ежегодно**, что в 2,5 раза превышает показатели на 2020 - 2021 годы, предусмотренные Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений. Кассовое исполнение на 1 сентября 2019 года не осуществлялось.

20 июня 2019 года закончились общественные обсуждения⁴⁵ проекта постановления Правительства Российской Федерации «О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», подготовленного Минэкономразвития России.

В данном проекте предлагалось нормативно утвердить Правила предоставления регионам соответствующих грантов, методику оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также форму отчетности, включающую 14 показателей, об исполнении которых руководители регионов обязаны ежегодно информировать Минэкономразвития России.

Согласно письму Минэкономразвития России от 16 сентября 2019 года проектами постановлений Правительства Российской Федерации «О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и «О распределении между субъектами Российской Федерации в 2019 году грантов в форме межбюджетных трансфертов на основе достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших

⁴⁵ Согласно информации, размещенной на федеральном портале проектов нормативных правовых актов (сайт regulation.gov.ru).

исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (далее – проекты актов) предлагается утвердить Правила распределения между субъектами Российской Федерации дотаций (грантов) в форме межбюджетных трансфертов на основе достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц начиная с 2020 года и в 2019 году соответственно.

Проекты актов проходят процедуру межведомственного согласования с Минфином России. Оценка эффективности деятельности высших должностных лиц за 2018 году будет осуществлена после принятия проектов актов Правительства Российской Федерации.

Информация о предоставлении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации приведена в таблице 14 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.13. Законопроектом предусматривается предоставление **субсидий** бюджетам субъектов Российской Федерации на **2020 год** в сумме **765 531,7 млн. рублей**, что на **140 101,1 млн. рублей**, или на **22,4 %**, **больше** показателя на 2019 год, предусмотренного Федеральным законом № 459-ФЗ с учетом изменений, и на **125 197,5 млн. рублей**, или на **19,6 %**, **больше** показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. **В 2021 году объем субсидий составит 717 420,9 млн. рублей, в 2022 году – 724 375,9 млн. рублей.**

Законопроектом на 2020 год предусмотрено предоставление 117 субсидии, что на 22 субсидии больше, чем в Федеральном законе № 459-ФЗ на 2019 год, на 2021 год – 115, на 2022 год – 109 субсидий. Общий объем субсидий в 2020 и 2021 годах планируется предоставлять бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках 26 госпрограмм, в 2022 году – в рамках 25 госпрограмм.

17.13.1. Предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на 2020 год⁴⁶ для субъектов Российской Федерации не изменился и остался на уровне, предусмотренном распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1450-р.

Подробная информация о распределении субъектов Российской Федерации по группам уровней софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета, а также по группам уровней софинансирования расходного обязательства, возникающего **при реализации национальных проектов и (или) федеральных проектов**⁴⁷ Российской Федерации, представлена в таблицах 15 и 16 приложения к подразделу 17 Заключения.

⁴⁶ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 1533-р.

⁴⁷ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2648-р.

Одновременно с законопроектом представлен проект федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году», в соответствии с которым **планируется утверждение** Правительством Российской Федерации **единых предельных уровней софинансирования** расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета **связанных с реализацией региональных проектов**, направленных на реализацию федеральных проектов и входящих в состав соответствующего национального проекта. Вместе с тем в Перечне нормативных 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 федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» планируемый к утверждению нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации отсутствует. Таким образом, **срок утверждения** указанного нормативного правового акта **не определен**.

17.13.2. Основной объем субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (73,9 %), предусмотренных в законопроекте на 2020 год, приходится на разделы 04 «Национальная экономика» – 196 983,7 млн. рублей, 07 «Образование» – 133 776,6 млн. рублей, 09 «Здравоохранение» – 121 085,8 млн. рублей и 10 «Социальная политика» - 113 863,6 млн. рублей.

17.13.3. В 2020 году законопроектом по виду расходов 523 «Консолидированные субсидии» предусмотрены 30 консолидированных субсидий в объеме **304 654,0 млн. рублей**, или 39,8 % объема межбюджетных субсидий, в 2021 году – 29 консолидированных субсидий в объеме **315 495,6 млн. рублей**, или 44 %, в 2022 году – 28 консолидированных субсидий в объеме **312 272,4 млн. рублей**, или 43,1 %. Сводной бюджетной росписью по состоянию на 1 сентября 2019 года предусмотрено предоставление 34 консолидированных субсидий в объеме 294 900,0 млн. рублей, или 46,1 % общего объема межбюджетных субсидий⁴⁸.

Консолидированные субсидии предусмотрены 11 главным распорядителям бюджетных средств в 2020 году, 10 главным распорядителям бюджетных средств – в 2021-2022 годах.

Подробная информация о распределении консолидированных субсидий по главным распорядителям бюджетных средств представлена в таблице 17 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.13.4. В законопроекте **предусмотрено распределение** по субъектам Российской Федерации **субсидий на сумму 568 610,7 млн. рублей** (74,3 % общего объема субсидий). С учетом субсидий, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации, сумма

⁴⁸ По данным ГИС «Бюджетное планирование» по состоянию на 4 октября 2019 года.

распределенных **субсидий составит 580 959,3 млн. рублей**, или 75,9 % общего объема субсидий. **Не распределено субсидий на сумму 184 572,4 млн. рублей**, или 24,1 % общего объема субсидий.

На 2021 год в законопроекте предусмотрено распределение по субъектам Российской Федерации субсидий на сумму 491 864,4 млн. рублей (68,6 %). С учетом субсидий, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации, сумма распределенных составит **498 087,4 млн. рублей**, или 69,4 %. **Не распределено субсидий на сумму 219 333,5 млн. рублей**, или 30,6 %.

На 2022 год в законопроекте предусмотрено распределение по субъектам Российской Федерации субсидий на сумму 494 098,4 млн. рублей (68,2 %). С учетом субсидий, предусмотренных отдельным субъектам Российской Федерации, сумма распределенных составит **496 504,3 млн. рублей**, или 68,5 %. **Не распределено субсидий на сумму 227 871,6 млн. рублей**, или 31,5 %.

17.13.5. В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **недостатки планирования бюджетных ассигнований на предоставление субсидий в части расчетов, распределения средств субсидий, отсутствия обоснований и расчетов, нормативного правового акта (проекта) о распределении и предоставлении средств субсидии.**

Подробная информация о недостатках планирования бюджетных ассигнований на предоставление субвенций представлена в таблице 18 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.14. Законопроектом предусматривается предоставление **субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на 2020 год в сумме 514 719,5 млн. рублей**, что на **130 498,7 млн. рублей**, или на **34 %**, больше суммы субвенций на 2019 год, предусмотренной в Федеральном законе № 459-ФЗ с учетом изменений, и на **89 956,6 млн. рублей**, или на **21,2 %**, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 года. На 2021 год объем бюджетных ассигнований предусмотрен в размере 517 141,0 млн. рублей, на 2022 год – 532 084,0 млн. рублей.

17.14.1. В 2020 году законопроектом предусматривается предоставление субвенций по 37 направлениям расходов (в 2021 и 2022 годах – по 35 ежегодно), в том числе по разделам 01 «Общегосударственные вопросы», 02 «Национальная оборона», 04 «Национальная экономика, 06 «Окружающей среды», 09 «Здравоохранение» и 10 «Социальная политика».

Законопроектом предоставление субвенций предусматривается в рамках 14 госпрограмм (99,99 % общего объема субвенций). Основная доля приходится на субвенции на реализацию мероприятий госпрограммы «Социальная поддержка граждан» (в 2020 году – 70,1 %, в 2021 году – 71,6 %, в 2022 году – 71,8 %).

В целях повышения эффективности финансового обеспечения переданных полномочий и создания условий для повышения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации в 2020 - 2022 годах продолжится предоставление ряда субвенций в рамках **единой субвенции (в 2020 году в сумме 14 102,6 млн. рублей (2,7 % общего объема субвенций), в 2021 году – 11 111,5 млн. рублей, в 2022 году – 11 446,9 млн. рублей).**

17.14.2. Законопроектом предусмотрено предоставление субвенций на оказание отдельным категориям граждан социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов в 2020 - 2022 годах в объеме **37 757,3 млн. рублей ежегодно.** Объем распределенных субвенций составил 35 959,3 млн. рублей (95,2 %), нераспределенный резерв – 1 798,0 млн. рублей (4,8 %). При этом в **2019** году предоставление данных межбюджетных трансфертов осуществлялось путем внесения изменений в **сводную бюджетную роспись** в объеме **34 464,1 млн. рублей.**

Счетная палата обращает внимание, что Правительству Российской Федерации при формировании проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов рекомендовано⁴⁹ **продолжить работу по передаче на федеральный уровень полномочий** по организации обеспечения граждан лекарственными препаратами для медицинского применения, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности.

17.14.3. В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **недостатки** планирования бюджетных ассигнований на предоставление субвенций в части **расчетов распределения** субвенций. Подробная информация представлена в таблице 18 приложения к подразделу 17 Заключения.

17.15. Законопроектом предусматривается предоставление **иных межбюджетных трансфертов** бюджетам субъектов Российской Федерации **на 2020 год в сумме 340 064,6 млн. рублей,** что на **102 423,8 млн. рублей,** или на **23,1 %, меньше** суммы трансфертов, предусмотренной на 2019 год в Федеральном законе № 459-ФЗ с учетом изменений, и на **164 376,0 млн. рублей,** или на **32,6 %, меньше** показателя сводной бюджетной росписи по

⁴⁹ Пункт 1 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 апреля 2019 г. № 140-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»

состоянию на 1 сентября 2019 года. На 2021 год иные межбюджетные трансферты предусмотрены в сумме 392 468,5 млн. рублей, на 2022 год – 274 076,7 млн. рублей.

Наибольший объем расходов федерального бюджета на предоставление иных межбюджетных трансфертов в 2020 - 2022 годах предусматривается по разделу 04 «Национальная экономика» (62,5 % общего объема иных межбюджетных трансфертов - в 2020 году, 82,6 % – в 2021 году и 75 % – в 2022 году).

Бюджетные ассигнования на предоставление иных межбюджетных трансфертов в 2020 - 2022 годах предусматриваются в рамках 14 госпрограмм ежегодно (99,4 % общего объема иных межбюджетных трансфертов).

В ходе проведения контрольных мероприятий установлены **недостатки** планирования бюджетных ассигнований на предоставление иных межбюджетных трансфертов в части отсутствия расчетов объемов бюджетных ассигнований. Подробная информация представлена в таблице 18 приложения к подразделу 17 Заключения.

18. Результаты проверки и анализа формирования источников финансирования дефицита федерального бюджета, Фонда национального благосостояния

Законопроектом на 2020 – 2022 годы предусмотрено снижение **профицита с 876,1 млрд. рублей, или 0,8 % ВВП, до 295,0 млрд. рублей, или 0,2 % ВВП.** В 2019 году профицит составит 641,6 млрд. рублей, или 0,6 % ВВП (оценка ожидаемого исполнения федерального бюджета).

Ненефтегазовый дефицит снижается с **6,6 % ВВП** в 2019 году (оценка) до **5,8 % ВВП в 2022 году.**

Динамика профицита федерального бюджета и ненефтегазового дефицита в 2018 – 2022 годах представлены в таблице 1 приложения к подразделу 18 Заключения.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2020 – 2022 годах запланированы в объеме **(-) 876,1 млрд. рублей, (-) 612,5 млрд. рублей, (-) 295,0 млрд. рублей соответственно, из них источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2020 году составят (-) 550,1 млрд. рублей, внешнего финансирования дефицита федерального бюджета - (-) 326,0 млрд. рублей, в 2021 году – (-) 575,5 млрд. рублей и (-) 37,0 млрд. рублей, в 2022 году – (-) 69,2 млрд. рублей и (-) 225,7 млрд. рублей соответственно.**

Динамика профицита федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 – 2022 годах представлена в таблице 2 приложения к подразделу 18 Заключения.

Анализ структуры источников финансирования дефицита федерального бюджета показывает, что **основными источниками являются государственные заимствования,** среди которых основную долю составляют государственные ценные бумаги.

Объем платежей на погашение и обслуживание государственного долга в процентах к общему объему заимствований (коэффициент покрытия) составит в 2020 году **72,1 %,** в 2021 году – **75,2 %** и в 2022 году – **77,1 %.** В 2019 году указанный показатель запланирован на уровне **76,8 %** (оценка исполнения с учетом операции выкупа ценных бумаг).

18.1. Приложением 8 к законопроекту предусмотрены 84 главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета и за 4 из них закреплены конкретные коды классификации источников (Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, Министерство обороны Российской Федерации). **По иным администраторам источников финансирования дефицита федерального бюджета в пределах их компетенции закреплено 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).

Согласно расчету по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, содержащемуся в документах и материалах, представляемых одновременно с проектом бюджета, **прогнозирование источников** предусмотрено **только по 3 из 84** администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета: **Федеральному казначейству, Минфину России и Росимуществу.**

18.1.1. В соответствии со статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации за главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее – главные администраторы источников) **закреплены бюджетные полномочия** по утверждению **методик прогнозирования поступлений по источникам** финансирования дефицита бюджета в соответствии с **общими требованиями** к такой методике, **установленными Правительством Российской Федерации.** 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).

Несмотря на замечания Счетной палаты, **не урегулирован вопрос** отражения **курсовой разницы** по прочим средствам федерального бюджета и **операциям 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.**

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 источников и исключения не предусмотрены.**

Вместе с тем продолжается практика направления **Минфином России разъяснений** главным администраторам источников финансирования дефицита федерального бюджета **об отсутствии необходимости включения в методики прогнозирования** поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета указанных источников.

Так, письмо Минфина России от 12 августа 2019 г. № 23-01-06/60875 в адрес Минобрнауки России содержит разъяснение, согласно которому операции по начислению курсовой

разницы по средствам федерального бюджета и изменению остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года **не относятся к операциям по кассовым поступлениям в бюджет и подлежат отражению только в регистрах бюджетного учета.**

Фактические показатели по указанным источникам финансирования дефицита федерального бюджета, отражаемые в бюджетном учете и отчетности, не являются прогнозируемыми поступлениями источников финансирования дефицита федерального бюджета и не учитываются при расчете прогнозного объема поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета при формировании закона о федеральном бюджете.

Согласно указанному письму Минфином России подготовлены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469, в соответствии с которыми утверждение методики **прогнозирования поступлений по указанным источникам финансирования дефицита бюджета не является обязательным.**

Так, по результатам проверок, по ряду главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета **в нарушение пункта 2** постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 **отсутствуют утвержденные методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета (например, Минздрав России, ФМБА России, Минкультуры России, Росархив) либо **в утвержденных методиках отсутствуют соответствующие коды** бюджетной классификации (например, Росимущество, Минстрой России, ФТС России, МВД России).

Одновременно по ряду осуществляющих бюджетные полномочия главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета по курсовой разнице и изменению остатков в утвержденных методиках содержатся указанные коды бюджетной классификации (например, Минобрнауки России, Минвостокразвития России, Минфин России, Федеральное казначейство).

При этом 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.**

Так, представленные в составе документов и материалов к законопроекту пояснительная записка и «расчеты прогнозируемых объемов дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов федерального бюджета, прогнозируемых объемов средств Фонда национального благосостояния на начало и конец 2020, 2021 и 2022 годов, а также их

использование в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации» содержат прогнозируемые Минфином России значения курсовой разницы по средствам Фонда национального благосостояния на 2020 - 2022 годы (в 2020 году – 35,9 млрд. рублей, в 2021 году – 230,8 млрд. рублей и в 2022 году – 202,8 млрд. рублей) и по остаткам на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте (в 2020 году – (-) 0,9 млрд. рублей, в 2021 году – 39,1 млрд. рублей и в 2022 году – 40,3 млрд. рублей) при расчетах прогнозируемых объемов средств Фонда национального благосостояния на начало и на конец 2020, 2021 и 2022 годов.

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 следует 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.**

18.1.2. Пунктами 18 и 31 Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 (далее – Правила), установлено, что **главные администраторы источников** финансирования дефицита федерального бюджета **представляют в системе «Электронный бюджет»** в Минфин России и Минэкономразвития России в срок не позднее 7 мая **прогноз поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета, а в срок не позднее 26 августа – уточненный прогноз.

Согласно пункту 14 Правил **формирование, согласование (одобрение), утверждение и представление документов и материалов**, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, **осуществляются в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью** лица, уполномоченного в установленном порядке действовать от имени участника составления проекта федерального бюджета или проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Вместе с тем указанные формы обоснований **поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета **не утверждены**, Минфином России в соответствии с

письмом от 21 июня 2019 г. № 16-01-16/45325 **методические рекомендации по заполнению форм поступлений по источникам** финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годы **не доводились**.

В связи с изложенным следует **рассмотреть вопрос об утверждении форм поступлений по источникам**, а также о порядке и сроках их представления **не только при формировании проекта федерального бюджета, но и при внесении изменений в федеральный бюджет**.

18.1.3. В соответствии с пунктами 2¹ и 2² постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 «**Об общих требованиях к методике** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета» (далее – общие требования) **только при внесении изменений в методики** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета **предусмотрено согласование с Минфином России или в случае заключения (внесения изменений) международных договоров**, в которых участвует Российская Федерация, принятия (внесения изменений) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в части формирования и прогнозирования поступлений по источникам **по согласованию с Минфином России принимаются правовые акты об утверждении методик** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, администрируемым указанными главными администраторами, **либо о внесении изменений в указанные методики**.

Вместе с тем согласно пункту 12 Правил предусмотрено, что в целях составления проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период главные администраторы источников финансирования дефицита федерального бюджета формируют и согласовывают с Минфином России прогноз поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета **в соответствии с утверждаемыми ими методиками** прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, **согласованными с Минфином России**.

Таким образом, в указанных постановлениях Правительства Российской Федерации существуют противоречия в части обязательного требования согласования методик прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

18.2. В соответствии со статьей 160² Бюджетного кодекса Российской Федерации за главными администраторами источников **закреплены бюджетные полномочия по составлению ОБАС**.

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).

Согласно законопроекту и расчетам к нему бюджетные ассигнования по источникам финансирования дефицита предусмотрены **по 2 главным администраторам** источников – Минфину России (9 видов источников финансирования) и Федеральному казначейству (1 вид источников финансирования).

В соответствии с Порядком при формировании ОБАС по источникам финансирования дефицита в течение **5 рабочих дней со дня внесения** Правительством Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период **в Государственную Думу главные администраторы источников** финансирования дефицита федерального бюджета уточняют ОБАС и представляют их в Минфин России с использованием государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета (уполномоченного лица) или Министерства финансов Российской Федерации.

Анализ ОБАС в информационной системе Минфина России, показал следующее:

все объемы бюджетных ассигнований в ОБАС по состоянию на 8 октября 2019 года приведены в соответствие с показателями законопроекта;

в ОБАС выплаты на **приобретение государственных запасов** драгоценных металлов и драгоценных камней (форма ОКУД 0505347) в разделе 2 по графе «сумма в долларовом эквиваленте, тыс. долларов США» (столбцы 9, 13 ,17) содержатся **данные, не соответствующие информации, представленной Гохраном России в рамках проверки;**

в ОБАС на **компенсационные выплаты** по сбережениям гражданам за счет прочих источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (форма ОКУД 0505350) в соответствии с пунктом 69 Порядка установлено, что в подразделе 2.1 раздела 2, в графах 8 - 12 указываются суммы исходя из **общего объема вкладов** (взносов) граждан, подлежащих компенсации, размера компенсационных выплат, перечня возрастных категорий граждан, имеющих право на получение компенсаций, **явки граждан и фактически выплаченной компенсации за предыдущие годы.** Однако формой **не предусмотрено отражение** следующих показателей: общий объем вкладов граждан, подлежащих компенсации; информация о явке граждан; информация о фактически выплаченной компенсации за предыдущие годы. Наличие указанных показателей повысит прозрачность ОБАС.

Кроме того, в части **ОБАС источников** финансирования дефицита **на исполнение государственных гарантий** Российской Федерации (форма ОКУД 0505348) и **ОБАС расходов** федерального бюджета **на исполнение государственных гарантий** Российской Федерации (форма ОКУД 0505209) следует отметить следующее.

В соответствии с Порядком формирования проектов программ государственных гарантий Российской Федерации, утвержденным приказом Минфина России от 31 мая 2017 г. № 405 (с изменениями), расчет **предельного объема бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий** и расчет верхнего предела государственного долга Российской Федерации по государственным гарантиям **осуществляется** Минфином России **исходя из государственных гарантий, действующих на дату, по состоянию на которую осуществляется расчет.**

При формировании проекта **Программы государственных гарантий** Российской Федерации **в валюте Российской Федерации** на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 37 к законопроекту), а также **при расчете верхнего предела государственного долга** Российской Федерации по государственным гарантиям Минфином России учтены **сведения отчетов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»** по государственным гарантиям Российской Федерации и обеспечиваемым ими обязательствам, **сформированные на разные отчетные даты.**

При расчете **верхнего предела** государственного долга Российской Федерации по государственным гарантиям, отраженного в законопроекте, Минфином России учтены **сведения агента** Правительства Российской Федерации по государственным гарантиям по состоянию **на 1 сентября 2019 года.**

Расчет **предельного объема** бюджетных ассигнований **на исполнение государственных гарантий** Российской Федерации в 2020 – 2022 годах, планируемых **в составе расходов** федерального бюджета, осуществлен Минфином России исходя из данных государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» по состоянию **на 1 апреля 2019 года.**

Расчет **предельного объема** бюджетных ассигнований на исполнение в 2020 – 2022 годах государственных гарантий Российской Федерации, планируемых **в составе источников финансирования** дефицита федерального бюджета, осуществлен Минфином России исходя из данных государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» по состоянию **на 1 августа 2019 года.**

Причины использования Минфином России отчетов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», подготовленных на разные отчетные даты (на 1 апреля, 1 августа и 1 сентября 2019 года), в законопроекте, пояснительной записке и материалах к законопроекту отсутствуют.

18.3. Исходя из утвержденных ОБАС и заполненных форм по поступлениям источников финансирования дефицита федерального бюджета, размещенных по состоянию на 8 октября 2019 года в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», в разделе «Источники финансирования дефицита федерального бюджета» (2020 - 2022 годы, 9 этап: Показатели проекта федерального бюджета по источникам финансирования дефицита) показатели на 2020 год составляют 1 383,4 млрд. рублей, что на 2 259,4 млрд. рублей больше предусмотренного показателя законопроекта на 2020 год, на 2021 год – 1 471,8 млрд. рублей, что на 2 084,3 млрд. рублей больше показателя законопроекта на 2021 год, и на 2022 год – 1 586,4 млрд. рублей, что на 1 881,3 млрд. рублей больше показателя законопроекта на 2022 год. Таким образом, показатели в указанной системе не соответствуют показателям законопроекта.

В государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» **отсутствуют заполненная форма** по поступлениям источников финансирования дефицита федерального бюджета **«Возврат бюджетных кредитов, предоставленных другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации из федерального бюджета в валюте Российской Федерации»** ⁵⁰(главный администратор согласно расчету по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, содержащемуся в документах и материалах, представляемых одновременно с проектом бюджета, – Минфин России), а также **«Увеличение прочих остатков денежных средств федерального бюджета (увеличение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных нефтегазовых доходов в иностранной валюте)»** (главный администратор – Федеральное казначейство).

18.4. Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета показал следующее.

В соответствии с приложением 40 к законопроекту **источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год** предусмотрены в размере (-) **550,1 млрд. рублей (0,5 % ВВП)**, на **2021 год – (-) 575,1 млрд. рублей (0,5 % ВВП)**, на **2022 год – (-) 69,2 млрд. рублей (0,1 % ВВП)**.

Динамика источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 – 2022 годах приведена в таблице 3 приложения к подразделу 18 Заключения.

Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (далее – внутренние источники) на 2020 – 2022 годы показывает, что в структуре указанных

⁵⁰ По состоянию на 10 октября 2019 года заполнена форма.

источников основную долю занимают государственные внутренние заимствования (положительное сальдо).

18.4.1. В соответствии с приложением 40 к законопроекту, а также с проектом Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 36 к законопроекту) разница (сальдо) между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение, в 2020 году составляет **1 740,2 млрд. рублей**, в 2021 году – **1 549,0 млрд. рублей** и в 2022 году – **1 825,9 млрд. рублей**.

Объемы государственных внутренних заимствований Российской Федерации в 2019 - 2022 годах приведены в следующей таблице.

(млрд. рублей)

	2019 год		2020 год	2021 год	2022 год
	показатели, установленные Федеральным законом № 459-ФЗ и в расчетах к нему (с изменениями)	ожидаемая оценка исполнения	показатели, устанавливаемые законопроектом и в расчетах к нему	показатели, устанавливаемые законопроектом и в расчетах к нему	показатели, устанавливаемые законопроектом и в расчетах к нему
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	1 566,6	1 370,5	1 740,2	1 549,0	1 825,9
<i>изменение (+/-) к предыдущему году (оценка)</i>	<i>1 059,1</i>	<i>863,0</i>	<i>173,6</i>	<i>-191,2</i>	<i>276,9</i>
<i>% к предыдущему году (оценка)</i>	<i>308,7</i>	<i>270,0</i>	<i>111,1</i>	<i>89,0</i>	<i>117,9</i>
привлечение	2 280,1	2 084,0	2 324,8	2 535,9	2 893,3
<i>изменение (+/-) к предыдущему году (оценка)</i>	<i>1 243,5</i>	<i>1 047,4</i>	<i>44,7</i>	<i>211,1</i>	<i>357,4</i>
<i>% к предыдущему году (оценка)</i>	<i>220,0</i>	<i>201,0</i>	<i>102,0</i>	<i>109,1</i>	<i>114,1</i>
погашение	- 713,5	- 713,5	- 584,6	- 986,9	- 1 067,3
<i>изменение (+/-) к предыдущему году (оценка)</i>	<i>-184,4</i>	<i>-184,4</i>	<i>128,9</i>	<i>-402,3</i>	<i>-80,5</i>
<i>% к предыдущему году (оценка)</i>	<i>134,9</i>	<i>134,9</i>	<i>81,9</i>	<i>168,8</i>	<i>108,2</i>

Сальдо внутренних заимствований в виде государственных ценных бумаг в **2020** году **увеличится по сравнению с показателем внутренних заимствований 2019 года**, предусмотренным Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями), на **11,1 %**, в **2021** году **уменьшится по сравнению с показателем внутренних заимствований 2020 года** на **11,0 %**, в **2022** году **увеличится по сравнению с показателем внутренних заимствований 2021 года** на **17,9 %**, превысив аналогичный показатель 2015 - 2019 годов.

При этом запланированный объем средств на погашение государственных ценных бумаг в 2020 году составит **25,1 %** общего объема привлечения, в 2021 году - **38,9 %** общего объема привлечения, в 2022 году - **36,9 %** общего объема привлечения.

По сравнению с предыдущим бюджетным циклом 2019 – 2021 годов внутренние заимствования **незначительно уменьшены**: в 2020 году – на 2,3 % и в 2021 году – на 1 %.

Данные о динамике объемов привлечения государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации, а также сальдо размещения и погашения основного долга по ним в 2015 - 2022 годах представлены на диаграмме 1 приложения к подразделу 18 Заключения.

18.4.1.1. Запланированное законопроектом на 2020 год привлечение от размещения облигаций федеральных займов в объеме **2 324,8 млрд. рублей** является **значительным** и составляет **26,7 % объема рынка облигаций федеральных займов** по состоянию на **1 сентября 2019 года** (8 695 млрд. рублей⁵¹), что создает риски для российских корпоративных эмитентов в части непривлечения заемных средств за счет размещения долговых инструментов в условиях ограничения емкости российского долгового рынка и ограниченных возможностей осуществления корпоративных заимствований на международных рынках капитала российскими эмитентами в условиях действия антироссийских санкций.

По информации Минфина России, виды и объемы государственных ценных бумаг Российской Федерации в валюте Российской Федерации, предлагаемые Минфином России на регулярных аукционах, определяются исходя из рыночной конъюнктуры, сложившейся непосредственно накануне проведения соответствующего аукциона. По мере снижения доходности облигаций федеральных займов Минфин России делает упор на предложении государственных облигаций с фиксированным купоном, а также стремится увеличить дюрацию размещаемых инструментов.

Планируемая структура совокупного объема эмиссии государственных ценных бумаг **в 2020 – 2022 годах** представлена в таблице 4 приложения к подразделу 18 Заключения.

Так, **в 2020 – 2022 годах приоритетным направлением долговой политики** Минфина России, как и в предыдущие годы, будет **выпуск ОФЗ-ПД**.

При неблагоприятной конъюнктуре эмитентом будет предлагаться больше облигаций федерального займа с переменным купонным доходом и облигаций федерального займа с индексируемым номиналом, а также инструментов с более короткими сроками до погашения.

18.4.1.2. Распределение государственных ценных бумаг по срокам до погашения на аукционах в 2020 - 2022 годах будет определяться Минфином России исходя из складывающейся на момент составления графика аукционов рыночной конъюнктуры.

Следует отметить, что **в течение последних лет** сохранялся **повышенный спрос на государственные ценные бумаги** Российской Федерации, в том числе со стороны

⁵¹ По данным Банка России.

иностранных инвесторов. Так, по данным Банка России, **доля нерезидентов** на рынке облигаций федеральных займов **в 2015 – 2019 годах возросла с 18,7 % по состоянию на 1 января 2015 года до 29,7 % по состоянию на 1 сентября 2019 года.**

Динамика доли нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов и объемов их вложений в ОФЗ в 2015 – 2019 годах представлена на диаграмме 2 приложения к подразделу 18 Заключения.

Это способствовало **выполнению** Минфином России в последние годы **Программы государственных внутренних заимствований Российской Федерации практически в полном объеме** (в 2016 году – 98,5 % утвержденного показателя, в 2017 году – 99,96 %, в 2018 году – 76,7 %).

Следует отметить, что высокая доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов свидетельствует не только о повышенном спросе на государственные ценные бумаги Российской Федерации со стороны иностранных инвесторов, но и о наличии определенных **рисков для федерального бюджета** в части возможного роста расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в связи с ухудшением условий осуществления государственных внутренних заимствований Российской Федерации (с увеличением доходности государственных ценных бумаг) в случае масштабной реализации нерезидентами принадлежавших им портфелей ОФЗ.

18.4.1.3. В 2020 – 2022 годах Минфин России планирует продолжить практику размещения государственных долговых инструментов, ориентированных на российских граждан, - облигаций федерального займа для физических лиц в объеме 60,0 млрд. рублей ежегодно.

Принимая во внимание, что за январь – август 2019 года объем размещения по открытой подписке облигаций федерального займа для населения составил около 2,7 млрд. рублей по номинальной стоимости (в 2017 году фактический объем эмиссии ОФЗ-н составил 39,2 млрд. рублей, в 2018 году – 17,7 млрд. рублей), существуют риски неразмещения ОФЗ-н в 2020 году в запланированном объеме (60,0 млрд. рублей).

18.4.2. В расчетах по статьям классификации источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 – 2022 годы предусматриваются **поступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации.** В 2020 году указанные поступления предусматриваются в сумме **11,3 млрд. рублей, в 2021 и 2022 годах – в сумме 3,6 млрд. рублей ежегодно.**

Учтенный в законопроекте объем поступлений сформирован Минфином России на основе **уточненного прогноза** главного администратора источника финансирования – Росимущества исходя из прогноза поступлений только от **массовой приватизации** в объеме

3,6 млрд. рублей ежегодно и оплаты в 2020 году акций акционерной компании с ограниченной ответственностью «Система Смарт Текнолоджис Лтд.» (ранее – «Система Шиям Телесервисез Лтд») в объеме **7,7 млрд. рублей**⁵².

Поступление средств **от приватизации пакетов акций крупнейших компаний** в очередном году и плановом периоде **не прогнозируется**.

Таким образом, по-прежнему отмечается **низкий уровень запланированного показателя** «Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности». Объем поступлений от приватизации на 2021 и 2022 годы значительно ниже выполнения указанного показателя **за последние 10 лет**.

Динамика указанного показателя в 2009 – 2022 годах представлена на диаграмме 3 приложения к подразделу 18 Заключения.

Счетная палата отмечает, что **обоснованность** учтенного в законопроекте на 2020 – 2022 годы **объема поступлений** в федеральный бюджет средств **от приватизации не подтверждается**.

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2020 - 2022 годы **не утвержден**.

Анализ нормативной правовой базы разработки прогнозного плана (программы) приватизации, а также обоснованность проекта прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2020 - 2022 годы представлен в таблице 5 приложения к подразделу 18 Заключения.

Кроме того, особенности изменения методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета по Росимуществу представлены в таблице 6 приложения к подразделу 18 Заключения.

18.4.3. Сальдо по операциям с государственными запасами драгоценных металлов и драгоценных камней в 2020 – 2022 годах предусмотрено в объеме (-) 4,0 млрд. рублей, в 2021 году - (-) 6,5 млрд. рублей, в 2022 году - (-) 7,0 млрд. рублей, то есть **с отрицательным значением, что не соответствует экономическому назначению показателя источника финансирования дефицита федерального бюджета, определенному статьей 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации**.

Поступления в 2020 году и в плановом периоде 2021 и 2022 годов согласно обоснованиям Гохрана России предусматриваются **только от реализации государственных запасов драгоценных камней**, реализация драгоценных металлов из Госфонда России не

⁵² 2020 год является последним годом, в котором планируется поступление средств в счет погашения задолженности во исполнение распоряжений Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 г. № 1430-р и от 9 июня 2016 г. № 1172-р.

планируется.

Согласно расчетам, представленным Гохраном России в качестве обоснований показателя **«Выплаты на приобретение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней»**, в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов планируется приобретать только **аффинированное золото в целях увеличения в составе Госфонда России доли высоколиквидных ценностей, реализация которых может обеспечить оперативное финансирование дефицита федерального бюджета.**

Следует отметить, что **ежегодно фактическая реализация показателя «Выплаты на приобретение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней»**, утверждаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, **не соответствует представленным обоснованиям**, так как помимо драгоценных металлов Гохраном России осуществляется приобретение для пополнения Госфонда России других ценностей (драгоценных камней и ювелирных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, имеющих историческое, художественное и культурное значение).

18.4.4. В соответствии со статьей 13 законопроекта и проектом программы **государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации** на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 37 к законопроекту) предусмотрено следующее.

Пунктом 10 Порядка формирования проектов программ государственных гарантий Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 31 мая 2017 г. № 405 (с изменениями) (далее – Порядок № 405), установлено, что определение предельного объема бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, предусматриваемых на исполнение государственных гарантий по возможным гарантийным случаям, осуществляется исходя из фактических объемов и сроков обязательств принципалов, обеспеченных действующими на дату, по состоянию на которую осуществляется расчет, гарантиями, с учетом заключений об оценке вероятности наступления соответствующих гарантийных случаев, подготовленных государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ».

Также указанным пунктом Порядка установлено, что исходя из результатов данной оценки к максимально возможной в соответствующем году сумме платежей по госгарантиям применяются следующие **понижающие коэффициенты:**

при высокой вероятности наступления гарантийного случая - 0,9;

при средней вероятности наступления гарантийного случая, а также при отсутствии данных

о вероятности наступления гарантийного случая - 0,5;

при низкой вероятности наступления гарантийного случая - 0,2;

в отношении гарантий, предоставленных по обязательствам государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций», НО «Фонд промышленных активов», ООО «Специализированное общество проектного финансирования Фабрика проектного финансирования», а также гарантий, предоставленных в 2012 - 2013 годах в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 4 мая 2011 г. № 338, – коэффициент 0.

Рассчитанный в ходе контрольного мероприятия объем бюджетных ассигнований на исполнение государственных гарантий по обязательствам АО «ДОМ.РФ» на 2020 год не соотносится с установленными понижающими коэффициентами.

Анализ фактического использования бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение государственных гарантий по возможным гарантийным случаям, показал, что в 2014 – 2015 годах исполнение государственных гарантий не осуществлялось. В 2016 году исполнены обязательства гаранта (Минфин России) в сумме 133,8 млн. рублей, что составило 1,7 % планового показателя, предусмотренного Федеральным законом от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год». Исполнение государственных гарантий Российской Федерации в 2017 - 2018 годах и январе - сентябре 2019 года не осуществлялось.

18.4.5. В соответствии с пунктом 1 статьи 11 законопроекта и **проектом Программы государственных внешних заимствований** Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (приложение 38 к законопроекту) предусматривается **предоставление бюджетных кредитов** федеральным бюджетом внутри страны **за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) в 2020 году** в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных по источникам финансирования дефицита федерального бюджета, в сумме до 1,0 млрд. рублей (14,7 млн. долларов США), в 2021 году – до 2,1 млрд. рублей (31,7 млн. долларов США), в 2022 году не предусмотрено для реализации нового проекта Нового банка развития «Создание нового выезда из города Уфы на автомобильную дорогу общего пользования федерального значения М-5 «Урал» (Восточный выезд)» (соглашение на дату рассмотрения законопроекта не подписано).

Объем предоставления бюджетных кредитов федеральным бюджетом внутри страны за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) в 2020 году на 0,5 млрд. рублей, или **на 32,9 %, меньше объема на 2019 год**, предусмотренного Федеральным

законом № 459-ФЗ (с изменениями).

Предоставление бюджетных кредитов федеральным бюджетом внутри страны за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований) **по состоянию на 1 октября 2019 года не осуществлялось.**

Объем поступлений средств от юридических лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в счет погашения основного долга по кредитам, предоставленным Российской Федерацией за счет связанных кредитов иностранных государств, а также по кредитам, предоставленным Российской Федерацией за счет кредитов международных финансовых организаций, в соответствии с методикой прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета рассчитан в соответствии с графиками платежей, определенными условиями соглашений (договоров).

Возврат бюджетных кредитов, предоставленных внутри страны за счет средств целевых иностранных кредитов, в соответствии с расчетом внутренних источников в 2020 – 2022 годах предусмотрен в сумме 0,7 млрд. рублей ежегодно.

По состоянию на 1 октября 2019 года исполнение составило 0,2 млрд. рублей.

18.4.6. Согласно Методике прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета объем поступлений в счет погашения основного долга по бюджетным кредитам (ссудам) рассчитывается **в соответствии с графиками платежей, определенными условиями соглашений (договоров).** В объем поступлений **не включаются суммы платежей по долговым обязательствам заемщиков, имеющих просроченную задолженность.** При расчете прогнозных поступлений по обязательствам перед Российской Федерацией, выраженным в иностранной валюте, применяются курсы иностранных валют в соответствии с показателями базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, если иное не установлено условиями соответствующих соглашений (договоров). При расчете прогнозных поступлений используется **метод прямого счета.**

Возврат прочих бюджетных кредитов, предоставленных федеральным бюджетом внутри страны, в 2020 году предусмотрен в сумме **2,0 млрд. рублей**, что на 0,07 млрд. рублей, или на 3,6 %, больше, чем предусмотрено на 2019 год Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями), что связано в основном с ростом курса доллара США, который приводит к увеличению указанных поступлений в 2021 - 2022 годах до 2,01 млрд. рублей и до 2,02 млрд. рублей соответственно.

Динамика исполнения показателя «Возврат прочих бюджетных кредитов (ссуд),

предоставленных федеральным бюджетом внутри страны» в 2015 – 2019 годах представлена таблице 7 приложения к подразделу 18 Заключения.

Анализ отчетных данных показал **перевыполнение** в 2015 – 2018 годах утвержденных федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год указанного показателя.

Следует отметить, что поступления денежных средств в федеральный бюджет планируется осуществлять заемщиками, аналитический учет задолженности которых осуществляет государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»: предприятиями **рыболовецкой отрасли** по бюджетным кредитам, предоставленным в 1992 году и реструктурированным в 2010 – 2012 годах **на срок до 31 декабря 2026 года**, Правительством Камчатского края по соглашению о реструктуризации задолженности **на срок до 1 января 2035 года**, а также ОАО «Конструкторское бюро приборостроения имени академика А.Г.Шипунова» во исполнение мирового соглашения по судебному делу.

В соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 18 законопроекта по поручению Правительства Российской Федерации **функции агентов Правительства Российской Федерации**, в том числе по представлению интересов Российской Федерации в судах, могут выполнять государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», публичное акционерное общество «Промсвязьбанк», акционерное общество «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства» по вопросам обеспечения возврата (погашения) задолженности юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по денежным обязательствам перед Российской Федерацией, в том числе **по вопросам ведения аналитического учета задолженности** по денежным обязательствам перед Российской Федерацией.

Анализ информации агентов Правительства Российской Федерации **об общей сумме задолженности** по прочим бюджетным кредитам (ссудам) по состоянию на 1 сентября 2019 года, включая объемы **просроченной** задолженности, представлен в таблице 8 приложения к подразделу 18 Заключения.

18.4.7. Согласно законопроекту **возврат бюджетных кредитов**, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2020 году в объеме 73,5 млрд. рублей, в 2021 году – 150,3 млрд. рублей, в 2022 году – 154,3 млрд. рублей.

Прогнозируемый объем погашения бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации в 2020 - 2022 годах рассчитан **на основании заключенных** Минфином России с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации **соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении из федерального бюджета бюджетных кредитов с учетом досрочного погашения** субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов в 2018 году и истекшем периоде 2019 года **в сумме 17,7 млрд. рублей**, в том числе в связи с нарушением в 2017 – 2018 годах субъектами Российской Федерации условий соглашений (дополнительных соглашений) о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов - в сумме 16,3 млрд. рублей.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 12 Правил проведения в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1531, **в случае обеспечения субъектом Российской Федерации в 2018 и 2019 годах роста налоговых и неналоговых доходов** консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации **не ниже фактического уровня инфляции** предусмотрено продление периода погашения задолженности по основному долгу и процентам по бюджетным кредитам с **2024 до 2029** года. В этой связи **прогнозируемый законопроектом объем поступлений от погашения бюджетных кредитов субъектами Российской Федерации в 2020 - 2022 годах уменьшится.**

18.4.8. В соответствии с пунктом 1 статьи 15 законопроекта на осуществление в 2020 – 2022 годах **компенсационных выплат по гарантированным сбережениям граждан Российской Федерации** предусматривается по **5,5 млрд. рублей** ежегодно, то есть на уровне показателей 2016 - 2019 годов.

При этом согласно расчету по статьям классификации источников финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, представленному одновременно с законопроектом в составе документов и материалов, бюджетные ассигнования запланированы Минфину России и Федеральному казначейству.

В целом за период с 1996 по 2018 год из федерального бюджета на осуществление компенсационных выплат гражданам Российской Федерации по вкладам в Сбербанке России и вкладам (взносам) в организациях государственного страхования, а также на выкуп государственных казначейских обязательств СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР были предусмотрены средства в общей сумме 507,3 млрд. рублей.

В 2020 - 2022 годах **расширение возрастных категорий граждан, имеющих право на получение компенсации** в трехкратном размере остатка вкладов в Сберегательном банке Российской Федерации и вкладов (взносов) в организациях государственного страхования, законопроектом **не предусмотрено.**

Таким образом, условия осуществления в 2020 – 2022 годах компенсационных выплат, предусмотренные статьей 15 законопроекта, аналогичны условиям выплат, установленным в

В рамках формирования законопроекта ПАО «Сбербанк России» в Минфин России направлены экспертные прогнозы предполагаемого объема средств, необходимых для осуществления компенсационных выплат по вкладам в 2019 - 2022 годах, в разрезе категорий граждан при условии неизменности кратности и предполагаемого объема средств, необходимых для осуществления выкупа ценных бумаг СССР в 2019 - 2022 годах, представленные соответственно в таблицах 9 и 10 приложения к подразделу 18 Заключения.

Анализ прогнозных объемов средств в 2016 - 2022 годах на осуществление компенсационных выплат по вкладам и выкупа ценных бумаг СССР в ПАО «Сбербанк России» и по вкладам (взносам) в ПАО СК «Росгосстрах» представлены соответственно в таблицах 12 и 13 приложения к подразделу 18 Заключения.

Согласно обоснованиям бюджетных ассигнований на компенсационные выплаты по сбережениям гражданам за счет прочих источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, Минфином России и Федеральным казначейством на 2020 - 2022 годы запланированы суммы на выплату компенсации в двукратном и трехкратном размере остатка вкладов (взносов) в разрезе категорий граждан, суммы на выплату компенсации на ритуальные услуги, а также суммы на выкуп ценных бумаг (Государственные казначейские обязательства СССР и сертификаты Сберегательного банка СССР), приведенные в следующей таблице.

Год	Сумма выплаченной компенсации в двукратном размере остатка вкладов		Сумма выплаченной компенсации в трёхкратном размере остатка вклада		ритуальные услуги	Всего
	категории граждан		категории граждан			
	вкладчики 1946- 1991 года рождения	наследники 1946-1991 года рождения	вкладчики по 1945 год рождения включительно	наследники по 1945 год рождения включительно		
Компенсационные выплаты по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации						
2020	1 114,2	484,0	376,0	216,0	2 800,0	4 990,2
2021	1 114,2	484,0	376,0	216,0	2 800,0	4 990,2
2022	1 114,2	484,0	376,0	216,0	2 800,0	4 990,2
Компенсационные выплаты по вкладам (взносам) в ПАО СК «Росгосстрах»						

2020	305,5	29,5	49,0	8,0	108,0	500,0
2021	301,0	30,5	47,5	7,5	113,5	500,0
2022	297,0	31,0	45,5	7,5	119,0	500,0
Ценные бумаги						
	Государственные казначейские обязательства СССР	Сертификаты Сберегательного банка СССР				Всего
2020	0,9	8,9				9,8
2021	0,9	8,9				9,8
2022	0,9	8,9				9,8

18.5. Анализ источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета показывает следующее.

18.5.1. В соответствии с приложением 40 к законопроекту **источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2020 год** предусмотрены в объеме (-) **326,0 млрд. рублей**, на 2021 год – (-) **37,0 млрд. рублей**, на 2022 год – (-) **225,7 млрд. рублей**.

Значительное изменение источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в 2021 году в основном связано со значительным **уменьшением бюджетных ассигнований на погашение** государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.

Так, в **2020 году** запланировано **единовременное погашение** облигаций 2 внешних облигационных займов и частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-СМ-128 «Россия-2030» (на общую сумму 5,0 млрд. долларов США, или 330,8 млрд. рублей), в **2021 году** будет осуществляться **только частичное погашение облигаций «Россия-2030»** (на сумму 0,5 млрд. долларов США, или 35,0 млрд. рублей). Таким образом, в 2021 году **размещение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации превысит объем бюджетных ассигнований на погашение** государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, **в 5,7 раза**.

Динамика источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в 2018 – 2022 годах приведена в таблице 14 приложения к подразделу 18 Заключения.

В 2020 – 2022 годах государственные внешние заимствования Российской Федерации будут осуществляться путем выпуска и размещения на международном и российском рынках капитала облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации и привлечения средств займов международных финансовых организаций.

Проектом Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – проект Программы внешних заимствований) **привлечение заемных средств в иностранной валюте** в 2020 году составит **3,2 млрд. долларов США**, в 2021 и 2022 годах – **3,3 млрд. долларов США**

ежегодно, что в рублевом эквиваленте **составляет 207,2 млрд. рублей, 216,6 млрд. рублей и 216,9 млрд. рублей** соответственно.

Доля государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в общем объеме государственных внешних заимствований Российской Федерации, исчисленном в долларах США, **в 2020, 2021 и 2022 годах составит 95,1 %, 91,6 % и 92,0 %** соответственно.

18.5.2. Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте

18.5.2.1. Проектом Программы внешних заимствований предусмотрены несвязанные (финансовые) заимствования путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана **в иностранной валюте**, со сроком погашения до 30 лет на международном и российском рынках капитала **в объеме, эквивалентном 3,0 млрд. долларов США**, ежегодно, что в рублевом эквиваленте **составляет 197,1 млрд. рублей в 2020 году, 198,3 млрд. рублей в 2021 году и 199,5 млрд. рублей в 2022 году.**

Объемы несвязанных (финансовых) заимствований Российской Федерации предусматриваются законопроектом на уровне первоначального планового показателя на 2019 год (3,0 млрд. долларов США), установленного Федеральным законом № 459-ФЗ.

Согласно оценке **исполнения Программы** государственных внешних заимствований Российской Федерации на **2019 год в части несвязанных (финансовых) заимствований объем заимствований составит 6,3 млрд. долларов США**, или 211,5 % первоначально установленного планового показателя (3,0 млрд. долларов США), или 405,3 млрд. рублей.

Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в объеме, превысившем первоначальный плановый показатель, осуществлено в целях **замещения внутренних заимствований внешними заимствованиями** в рамках верхнего предела государственного долга Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1664 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Таким образом, по сравнению с 2019 годом предусматриваемое законопроектом размещение указанных ценных бумаг **в 2020 году уменьшится на 3,3 млрд. долларов США, или на 208,2 млрд. рублей.**

18.5.2.2. В соответствии с **частью 4 статьи 17 законопроекта** бюджетные ассигнования на **погашение** государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, предусмотрены в 2020 году в сумме **330,8 млрд.**

рублей, в 2021 году – в сумме **35,0 млрд. рублей**, в 2022 году – в сумме **167,2 млрд. рублей**, что составляет 5,0 млрд. долларов США, 0,5 млрд. долларов США и 2,5 млрд. долларов США соответственно.

Доля государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, в общем объеме ассигнований на погашение государственного внешнего долга составит в 2020 году 96,4 %, в 2021 году – 77,6 %, в 2022 году – 95,2 %.

По оценке Минфина России, бюджетные ассигнования федерального бюджета на погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в 2019 году составят 6,2 млрд. долларов США, или 409,0 млрд. рублей.

Таким образом, по сравнению с 2019 годом предусматриваемое законопроектом погашение указанных ценных бумаг **в 2020 году уменьшится на 1,2 млрд. долларов США, или на 78,2 млрд. рублей**, в основном в связи с тем, что законопроект не предусматривает возможности направления средств федерального бюджета **на выкуп государственных ценных бумаг** Российской Федерации в иностранной валюте у их владельцев.

В 2020 году предусматриваются бюджетные ассигнования на погашение облигаций следующих выпусков внешних облигационных займов Российской Федерации: единовременное погашение на сумму 3,48 млрд. долларов США, или 228,5 млрд. рублей, облигаций выпуска № 12840044V, размещенного в 2010 году; единовременное погашение на сумму, эквивалентную 0,85 млрд. долларов США, или 55,9 млрд. рублей, облигаций выпуска № 12978070V, размещенного в 2013 году в евро; частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-СМ-128 с окончательным погашением облигаций в 2030 году на сумму 0,71 млрд. долларов США, или 46,4 млрд. рублей.

В 2021 году будет осуществлено частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-СМ-128 на сумму 0,5 млрд. долларов США, или 35,0 млрд. рублей.

В 2022 году предусматриваются бюджетные ассигнования на единовременное погашение в сумме 2,0 млрд. долларов США, или 132,0 млрд. рублей, облигаций выпуска № 12840060V, размещенного в 2012 году, а также на частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-СМ-128 на сумму 0,5 млрд. долларов США, или 35,2 млрд. рублей.

18.5.3. Кредиты иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), кредиты международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц

В соответствии с методикой прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета прогнозные объемы использования займов формируются на основе предложений групп

реализации проектов с учетом планов закупок товаров, работ и услуг по проектам МФО и условий соглашений о займах, заключенных между Российской Федерацией и МФО.

Согласно расчетам к законопроекту источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета в части кредитов иностранных государств и займов международных финансовых организаций (сальдо) предусмотрены на

2020	год	в	сумме
(-) 2,2 млрд. рублей,	на 2021 год – 8,2 млрд. рублей,	на 2022 год – 8,9 млрд. рублей.	

Анализ проекта Программы внешних заимствований в части **получения Российской Федерацией кредитов иностранных государств и займов МФО** представлен в таблице 15 приложения к подразделу 18 Заключения.

Следует отметить, что по 2 новым проектам НБР, включенным в Программу внешних заимствований, **соглашения не подписаны** («Содействие развитию системы подготовки высококвалифицированных кадров для базовых отраслей экономики», «Создание нового выезда из города Уфы на автомобильную дорогу общего пользования федерального значения М-5 «Урал» (Восточный выезд)»).

В соответствии с проектом **Программы внешних заимствований** предусмотрено **увеличение** объемов привлечения средств займов МФО с 0,2 млрд. долларов США (эквивалент 10,1 млрд. рублей) в 2020 году до 0,3 млрд. долларов США (эквивалент 18,3 млрд. рублей) в 2021 году, что обусловлено планируемыми объемами привлечения займов Нового банка развития. В 2022 году предусмотрено уменьшение объемов привлечения средств займов МФО по сравнению с 2021 годом на 15,5 млн. долларов США (эквивалент 0,9 млрд. рублей), что обусловлено завершением 3 проектов МБРР и 1 проекта НБР.

По состоянию на 1 октября 2019 года привлечение составило 6,1 млрд. рублей (0,09 млрд. долларов США), или 46,9 % планового показателя на 2019 год (13,0 млрд. рублей, или 0,2 млрд. долларов США).

При этом ежегодно отмечается **низкий уровень исполнения Программы внешних заимствований**. Так, в 2016 году исполнение составило 0,07 млрд. долларов США (4,8 млрд.

рублей), или 77,8 % запланированного объема займов МФО (0,09 млрд. долларов США), в 2017 году – 0,06 млрд. долларов США (3,8 млрд. рублей), или 66,7 % запланированного объема займов МФО (0,09 млрд. долларов США), в 2018 году – 0,02 млрд. долларов США (1,5 млрд. рублей), или 20,0 % запланированного объема займов МФО (0,1 млрд. долларов США).

Показатели **погашения государственного внешнего долга Российской Федерации** в части погашения основного долга **по кредитам международных финансовых организаций** (Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Северный инвестиционный банк (СИБ), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)) планируются: в **2020 году** - по **21 займу** в сумме 7,7 млрд. рублей, в **2021 году** – по **16 займам** в сумме 5,4 млрд. рублей, в **2022 году** – по **14 займам** в сумме 3,8 млрд. рублей.

Таким образом, сокращение прогнозных показателей по погашению основного долга по кредитам МФО в 2021 году на 2,3 млрд. рублей, или на 29,9 %, в 2022 году на 1,6 млрд. рублей, или на 29,6 %, обусловлено графиками платежей по погашению основного долга в соответствии с условиями соглашений о займах и завершением в 2019 году 2 проектов МБРР, в 2020 году 4 проектов МБРР и 1 проекта ЕБРР, в 2021 году 2 проектов МБРР.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на **погашение государственного внешнего долга Российской Федерации перед правительствами иностранных государств** законопроектом предусмотрены на 2020 – 2022 годы в сумме 69,9 млн. долларов США ежегодно (в 2020 и 2021 годах – 4,6 млрд. рублей ежегодно, в 2022 году – 4,7 млрд. рублей).

18.6. Фонд национального благосостояния (далее – ФНБ)

Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год» **действие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей пополнение ФНБ за счет доходов от управления средствами фонда, приостановлено до 1 февраля 2022 года.**

В этой связи в законопроекте и в расчетах прогнозируемых объемов средств ФНБ на начало и конец 2020, 2021 и 2022 годов **не учитываются доходы от управления средствами фонда**, зачисление которых в федеральный бюджет прогнозируется соответственно в 2020 и в 2021 годах, а также в январе 2022 года.

18.6.1. Динамика средств ФНБ в 2018 – 2022 годах **согласно расчету**, представленному в **составе материалов и документов** вместе с законопроектом, приведена в подразделе 3 Заключения.

Динамика объема средств Стабилизационного фонда, Резервного фонда, Фонда национального благосостояния на конец соответствующего периода с 2004 года представлена на диаграмме 5 к подразделу 18 Заключения.

Анализ показывает, что в номинальном выражении **объем ФНБ к концу 2022 года увеличится на 8 024,3 млрд. рублей**, или почти **в 2 раза**, по сравнению с ожидаемым объемом на конец 2019 года (8 172,0 млрд. рублей, или 7,5 % ВВП), и составит **16 196,3 млрд. рублей**, или 12,6 % ВВП, при этом объем средств ФНБ, **размещенных на счетах в Банке России** к концу 2022 года увеличится на 8 168,8 млрд. рублей, или **в 2,2 раза**, по сравнению с объемом указанных средств на конец 2019 года (6 546,7 млрд. рублей, или 6,0 % ВВП), и составит **14 715,5 млрд. рублей**, или 11,5 % ВВП.

Изменение объемов ФНБ в 2020 – 2022 годах согласно указанным материалам предусмотрено за счет дополнительных нефтегазовых доходов, курсовой разницы и использования средств фонда.

В представленных к законопроекту материалах и документах отсутствует информация о дальнейшем приостановлении после **1 февраля 2022 года** действия нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусматривающей формирование ФНБ за счет **доходов от управления средствами фонда**. Так, в представленных расчетах прогнозируемого объема средств ФНБ на **конец 2022 года** предусмотрено **пополнение ФНБ** за счет доходов от управления в сумме **64,8 млрд. рублей**.

В условиях прогнозируемого ослабления номинального курса национальной валюты по средствам ФНБ в 2020 - 2022 годах предусмотрена **положительная курсовая разница** в 2020 году в сумме 35,9 млрд. рублей, в 2021 году – 230,8 млрд. рублей, в 2022 году – 202,8 млрд. рублей.

В **2020 - 2022 годах** использование средств **ФНБ** прогнозируется только на **софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию**, в сумме 4,5 млрд. рублей, 4,3 млрд. рублей и 4,1 млрд. рублей соответственно.

В **2020 - 2022 годах** запланировано поступление в **ФНБ** средств в иностранной валюте в сумме, эквивалентной **2 856,1 млрд. рублей, 2 372,0 млрд. рублей и 2 274,9 млрд. рублей** соответственно, **приобретенной в 2019 году** за счет дополнительных нефтегазовых доходов в сумме 2 857,0 млрд. рублей и отрицательной курсовой разницы (-) 0,9 млрд. рублей, **приобретенной в 2020 году** за счет указанных доходов в сумме 2 332,9 млрд. рублей и

курсовой разницы 39,1 млрд. рублей, **приобретенной в 2021 году** за счет указанных доходов в сумме 2 234,6 млрд. рублей и курсовой разницы 40,3 млрд. рублей.

Так, в 2020 году прогнозируется увеличение объема ФНБ к концу года на 35,3 % до 11 059,5 млрд. рублей, в 2021 году – на 23,5 % до 13 658,0 млрд. рублей и в 2022 году – на 18,6 % до 16 196,3 млрд. рублей.

18.6.2. Прогнозируемый объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, к концу 2020 года превысит уровень 7 % прогнозируемого на 2020 год объема ВВП, указанного в законопроекте, что делает возможным размещение средств ФНБ в иные **финансовые активы** помимо финансирования начатых до 1 января 2018 года самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, и начатых до 1 января 2018 года проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также приобретения паев инвестиционных фондов, доверительное управление которых осуществляется управляющей компанией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О Российском Фонде Прямых Инвестиций».

Анализ указанных объемов приведен в подразделе 3 Заключения.

Также следует отметить, что расчеты прогнозируемых объемов дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов федерального бюджета, прогнозируемых объемов средств Фонда национального благосостояния на начало и конец 2020, 2021 и 2022 годов, а также их использования в случаях, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, входящие в состав документов и материалов к законопроекту, а также **расчеты прогнозируемых доходов от управления средствами ФНБ на 2019 – 2022 годы**, размещенные в системе «Электронный бюджет», **не содержат информации о планируемом размещении средств ФНБ в иные финансовые активы в 2020 – 2022 годах.**

18.6.3. В утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства ФНБ на возвратной основе, включено **12 инфраструктурных проектов** с общим предельным объемом средств ФНБ, направляемых на финансирование проектов, в сумме **972,5 млрд. рублей.**

Информация об указанных проектах представлена в таблице 16 приложения к подразделу 18 Заключения.

Согласно расчетам прогнозируемых доходов от управления средствами ФНБ на 2019 – 2022 годы, размещенным в системе «Электронный бюджет», в 2019 - 2020 годах в соответствии с паспортом проекта «Центральная кольцевая автомобильная дорога (Московская область)» на

финансирование указанного проекта предполагается направить свободный, то есть не размещенный в проекты, остаток средств ФНБ на субординированном депозите в Банке ВТБ (ПАО) с установлением до 2025 - 2026 годов льготного периода выплаты процентов по указанным средствам, в течение которого проценты начисляются, капитализируются, но не выплачиваются.

На 1 сентября 2019 года остаток средств ФНБ на субординированном депозите в Банке ВТБ (ПАО), не направленный на финансирование проектов, составляет 39,8 млрд. рублей.

По состоянию на 1 сентября 2019 года **объем направленных** на финансирование указанных инфраструктурных проектов средств составляет **576,2 млрд. рублей, или 59,3 %** предельного объема, **остаток средств ФНБ, которые могут быть направлены** в инфраструктурные проекты, составляет **270,5 млрд. рублей, или 27,8 %** предельного объема.

18.6.4. В соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18, средства ФНБ в объеме до **300 млрд. рублей могут быть размещены на депозитах государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»** в целях финансирования его проектов в реальном секторе экономики, реализуемых российскими организациями.

По состоянию на 1 сентября 2019 года объем средств ФНБ, размещенных на депозиты в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» (без учета средств, возвращенных государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ»), составил **55,4 млрд. рублей (18,5 % от 300 млрд. рублей) в целях финансирования 3 проектов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»** (в соответствии с условиями заключенных депозитных договоров предельный объем средств ФНБ, подлежащих размещению на указанные депозиты, составляет 71,3 млрд. рублей). Остаток средств ФНБ, которые могут быть размещены на указанные депозиты в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», составляет 15,9 млрд. рублей.

18.6.5. Прогноз поступления доходов федерального бюджета на 2020 - 2022 годы от управления средствами ФНБ в соответствии с законопроектом, а также оценка поступления доходов от управления средствами ФНБ за 2019 год представлены в таблице 17 приложения к подразделу 18 Заключения.

Доходы от управления средствами ФНБ запланированы по следующим размещениям средств ФНБ:

на счетах в иностранной валюте в Банке России;

на депозиты и субординированные депозиты в государственной корпорации развития

«ВЭБ.РФ» и кредитных организациях;

в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов;

в привилегированные акции кредитных организаций.

По оценке Минфина России, доходы от управления средствами ФНБ в **2019** году составят **55,6 млрд. рублей**.

Доходы от управления средствами ФНБ в 2020 году прогнозируются в сумме 62,1 млрд. рублей, что на 6,5 млрд. рублей, или на 11,7 %, больше оценки поступлений в 2019 году; **в 2021** году прогнозируются в сумме 59,5 млрд. рублей, что на 2,5 млрд. рублей, или на 4,1 %, **меньше прогноза поступлений** указанных доходов в 2020 году; **в 2022** году прогнозируются в сумме 65,4 млрд. рублей, что на 5,8 млрд. рублей, или на 9,8 %, больше прогноза поступлений указанных доходов в 2021 году.

В 2020 – 2022 годах прогнозируется **увеличение доходов** от размещения средств ФНБ **на счетах в иностранной валюте в Банке России** по сравнению с оценкой поступлений в 2019 году.

Доходы от размещения средств ФНБ в разрешенные финансовые активы (кроме счетов в Банке России) **в 2020 - 2022 годах снижаются** по сравнению с оценкой поступлений в 2019 году. Причины указанных изменений прогнозных доходов от управления средствами ФНБ представлены в таблице 17 приложения к подразделу 18 Заключения.

18.6.4.1. Динамика доходности от размещения средств Фонда национального благосостояния на счетах **в иностранной валюте в Банке России** в 2012 – 2022 годах по расчетам Минфина России представлена в таблице 18 приложения к подразделу 18 Заключения.

При расчете **доходов от размещения средств на счета в иностранной валюте в Банке России** применены **одинаковые прогнозные ставки** процента **на 2020 – 2022 годы**.

На 2020 - 2022 годы средневзвешенная прогнозная ставка, выраженная в корзине разрешенных иностранных валют (45 % – доллары США, 45 % – евро и 10 % – фунты стерлингов), составляет 0,17 % годовых.

Значение **средневзвешенной прогнозной ставки**, выраженной в корзине разрешенных иностранных валют, по счетам в иностранной валюте в Банке России для учета средств ФНБ на 2020 - 2022 годы **находится значительно ниже уровня** значений доходности, выраженной в корзине разрешенных иностранных валют, по указанным счетам **за 2014 - 2016 годы, а также за 2018 год**.

18.6.4.2. Доходность от приобретенных за счет средств ФНБ ценных бумаг российских эмитентов, связанных с реализацией инфраструктурных проектов, привилегированных акций

кредитных и иных организаций, а также процентные ставки по депозитам и субординированным депозитам в кредитных организациях и в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», на которых размещены средства ФНБ, по расчетам Минфина России представлены в таблице 19 приложения к подразделу 18 Заключения.

Параметры, условия размещения средств ФНБ **в ценные бумаги российских эмитентов, осуществляющих реализацию самоокупаемых инфраструктурных проектов**, и возврата средств ФНБ предусматривают сроки возврата от 8 до 30 лет с уплатой процентов «инфляция + 1 %» – по облигациям, номинированным в рублях, и по субординированным депозитам в Банке ВТБ (ПАО) и Банке ГПБ (АО). При этом в соответствии с Требованиями к финансовым активам, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18, выплаты дохода по **субординированным депозитам** в российских кредитных организациях в российских рублях **должны обеспечивать доходность не ниже минимального из двух значений:**

значения **индекса потребительских цен** на товары и услуги в Российской Федерации, рассчитанного федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официального статистического учета, формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, за последний календарный год, **предшествующий началу периода начисления процентного дохода**, за который осуществлена официальная публикация указанным органом исполнительной власти, увеличенного на один процентный пункт;

процентной ставки, установленной Центральным банком Российской Федерации при проведении депозитных операций по фиксированным процентным ставкам.

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов инфляция прогнозируется: на конец 2019 года – на уровне 3,8 %, на конец 2020 года – 3,0 %, на конец 2021 года – 4,0 % и на конец 2022 года – 4,0 %. В связи с прогнозируемым изменением уровня инфляции в Российской Федерации (в 2018 году уровень инфляции составил 4,3 %) доходность по облигациям российских эмитентов, связанным с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов и номинированным в российских рублях, и процентная ставка по субординированным депозитам в кредитных организациях в 2020 и 2021 годах будет снижаться, а в 2022 году доходность увеличится.

19. Государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации

19.1. Государственный долг в 2020 году согласно законопроекту по сравнению с утвержденным показателем 2019 года увеличится с **15 566,8 млрд. рублей (14,3 % ВВП)** до **17 201,9 млрд. рублей (15,2 % ВВП)**, или на 1 635,1 млрд. рублей (на 10,5 %), в 2021 году – до **19 117,7 млрд. рублей (15,9 % ВВП)**, или на 3 550,9 млрд. рублей (на 22,8 %), в 2022 году – до **21 204,0 млрд. рублей (16,5 % ВВП)**, или на 5 637,2 млрд. рублей (на 36,2 %).

Динамика государственного долга в 2017 – 2022 годах (на конец года) представлена в таблице 1 приложения к подразделу 19 Заключения.

В соответствии с законопроектом в общем объеме государственного долга Российской Федерации в 2020 - 2022 годах будет преобладать государственный внутренний долг Российской Федерации в связи с преимущественным выпуском государственных ценных бумаг Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации.

Анализ приведенных данных показывает, что в 2020 - 2022 годах по сравнению с 2019 годом наряду с увеличением абсолютного объема **государственного долга Российской Федерации** увеличивается его отношение к ВВП: с 14,3 % в 2019 году до 16,5 % в 2022 году.

При этом **доля государственного внутреннего долга** в совокупном объеме государственного долга в 2020 - 2022 годах будет увеличиваться и составит **75,5 %, 76,6 % и 78,4 %**, **доля государственного внешнего долга** снижаться и составит **24,5 %, 23,4 % и 21,6 %** соответственно.

Объем государственного **внутреннего долга** Российской Федерации по сравнению с утвержденным показателем 2019 года увеличится с 11 329,5 млрд. рублей до 16 619,3 млрд. рублей в 2022 году, или на 5 289,8 млрд. рублей (на 46,7 %). Прогнозируется увеличение объема государственного **внешнего долга** Российской Федерации с 4 237,3 млрд. рублей в 2019 году до 4 584,8 млрд. рублей в 2022 году, или на 347,5 млрд. рублей (на 8,2 %).

Проектом паспорта государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» значение целевого показателя «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту, не более» предусматривается в размере 20 % в 2020 - 2022 годах. Таким образом, объем государственного долга Российской Федерации в предстоящем периоде прогнозируется на уровне до 16,5 % ВВП в 2022 году, то есть сохранится на относительно безопасном уровне.

Данные об изменении объема государственного долга в 2011 – 2022 годах представлены на диаграмме 1 приложения к подразделу 19 Заключения.

Анализ показателей долговой устойчивости в целях определения безопасных уровней объемов и структуры государственного долга в мировой практике приведен в разделе 3 Заключения.

19.1.1. Бюджетным кодексом Российской Федерации обязательное требование о подготовке основных направления государственной долговой политики Российской Федерации **не предусмотрено.**

Минфином России разработаны Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017 – 2019 годы, которые **в период с 2017 по настоящее время не уточнялись**⁵³.

Вместе с тем в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» **предусмотрены контрольные события, связанные с подготовкой указанного документа.**

Так, планом реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов предусмотрено **контрольное событие 4.1 «Разработаны основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2020 - 2022 годы» со сроком наступления контрольного события 31 декабря 2019 года.**

В рамках рассмотрения проекта федерального закона «О федеральном законе на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» Счетная палата отмечала, что на момент проведения контрольного мероприятия основные направления долговой политики Российской Федерации на 2019 - 2021 годы на официальном сайте Минфина России **не опубликованы.**

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов не содержат положений, связанных с Основными направлениями государственной долговой политики Российской Федерации на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

По мнению Счетной палаты, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о **закреплении в Бюджетном кодексе Российской Федерации** положений о разработке и представлении одновременно с проектом федерального закона на очередной финансовый год и на плановый период **основных направлений долговой политики.**

19.2. Динамика объема и структуры государственного внутреннего долга (по состоянию на конец года) в 2019 – 2022 годах представлена в таблице 3 приложения к подразделу 19 Заключения.

⁵³ Размещены на сайте Минфина России, нормативным правовым актом не утверждены.

Анализ приведенных данных показывает, что рост государственного внутреннего долга в основном обусловлен увеличением долга по государственным ценным бумагам, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации. При этом в 2020 году доля долга по государственным ценным бумагам в объеме государственного внутреннего долга увеличится по сравнению с 2019 годом с 83 % до 86 %, в плановом периоде 2021 – 2022 годов увеличится до 87,3 % и до 88,7 % соответственно, по государственным гарантиям уменьшится с 17 % до 14 % в 2020 году, в плановом периоде 2021 – 2022 годов уменьшится до 12,7 % и до 11,3 % соответственно.

Объем государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, в 2020 году составит 11 158,1 млрд. рублей, что на 1 755,3 млрд. рублей, или на 18,7 %, больше, чем в 2019 году. За 2020 – 2022 годы долг увеличится по сравнению с 2019 годом на 5 333,3 млрд. рублей, или в 1,6 раза, и к концу 2022 года составит 14 736,1 млрд. рублей, что связано с существенным ростом объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации за счет размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии с законопроектом темпы роста государственного внутреннего долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, составляют в 2020 году 18,7 % по сравнению с 2019 годом, в 2021 году – 14,6 %, в 2022 году – 15,2 %.

19.2.1. Частью 3 статьи 13 законопроекта верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации установлен на 1 января 2021 года в сумме 1 823,2 млрд. рублей, на 1 января 2022 года – в сумме 1 853,2 млрд. рублей и на 1 января 2023 года – в сумме 1 883,2 млрд. рублей.

Рост с 1 января 2021 года по 1 января 2023 года верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям на 3,3 % связан с ежегодным увеличением на 30,0 млрд. рублей объемов гарантийной поддержки, то есть на уровне 2019 года, с той же целью гарантирования.

Проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2020 – 2022 годы предусмотрена **только одна цель гарантирования** – по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на цели, установленные Правительством Российской Федерации.

При этом в течение ряда лет наблюдается **негативная тенденция неисполнения программ гарантий.**

За январь – август 2019 года, по данным Государственной долговой книги Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации **не осуществлялось.**

Счетная палата неоднократно отмечала **неравномерность предоставления государственных гарантий в течение года.** Так, основной объем предоставления государственных гарантий приходится ежегодно на декабрь месяц.

Расчеты и обоснования расчетов объемов предоставления государственных гарантий по цели гарантирования по проекту Программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2020 - 2022 годов в законопроекте, пояснительной записке и материалах к законопроекту **отсутствуют.**

19.3. Объемы государственного внешнего долга Российской Федерации в 2019 - 2022 годах в разрезе видов долговых обязательств, предусматриваемые Законопроектом, представлены в таблице 3⁵⁴ приложения к подразделу 19 Заключения.

В соответствии со статьей 1 законопроекта **верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации** предусматривается в следующих суммах: на 1 января 2021 года - **64,4 млрд. долларов США**, или 56,4 млрд. евро, что на 0,9 млрд. долларов США (на 1,4 %) меньше объема государственного внешнего долга по состоянию на 1 января 2020 года, который, по оценке Минфина России, составит 65,3 млрд. долларов США; на 1 января 2022 года – **67,6 млрд. долларов США, или 57,8 млрд. евро**; на 1 января 2023 года – **68,9 млрд. долларов США, или 57,4 млрд. евро.**

При расчете прогнозных объемов государственного внешнего долга Российской Федерации **на 1 января 2021, 2022 и 2023 годов** Минфином России **использованы** следующие прогнозные **курсы валют на декабрь 2020, 2021 и 2022 годов**, указанные в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года: **65,6 рубля за доллар США** для расчета долга на 1 января 2021 года; **66,2 рубля за доллар США** для расчета долга на 1 января 2022 года; **66,6 рубля за доллар США** для расчета долга на 1 января 2023 года. Для пересчета в доллары сумм долга, выраженного в евро, использованы следующие курсы: **1,14 доллара США за евро, 1,17 доллара США за евро и 1,20 доллара США за евро** соответственно.

Доля долга по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте увеличится с 36,3 % на 1 января 2020 года (согласно оценке

⁵⁴ В таблице и далее по тексту применено единообразное округление всех показателей.

исполнения за 2019 год) до 37,7 % на 1 января 2023 года.

Доля долга по кредитам правительств иностранных государств и займам МФО, а также прочей задолженности, учитываемой в составе государственного внешнего долга Российской Федерации, **увеличится незначительно:** с 1,4 % на 1 января 2020 года (согласно оценке исполнения за 2019 год) до 1,7 % на 1 января 2023 года.

19.3.1. Государственный внешний долг Российской Федерации по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации (далее также – еврооблигации) по состоянию на **1 января 2019 года** составил **36,6 млрд. долларов США**, или 2 540,4 млрд. рублей. На 1 января 2020 года согласно оценке исполнения за 2019 год долг по еврооблигациям составит 40,7 млрд. долларов США (2 677,1 млрд. рублей).

Прогнозные объемы долга по облигациям внешних облигационных займов Российской Федерации предусматриваются законопроектом в соответствии с условиями выпуска размещенных еврооблигаций, а также с учетом предполагаемого размещения еврооблигаций в **2020, 2021 и 2022 годах** в сумме по номинальной стоимости **3,0 млрд. долларов США ежегодно**.

Погашение долга по еврооблигациям (по номинальной стоимости) предусматривается в следующих суммах: в **2020 году – 4,2 млрд. долларов США и 0,8 млрд. евро; в 2021 году – 0,5 млрд. долларов США; в 2022 году – 2,5 млрд. долларов США**.

В 2020 году будут единовременно погашены облигации выпуска № 12840044V на сумму 3,5 млрд. долларов США и облигации выпуска № 12978070V на сумму 0,8 млрд. евро, **в 2022 году** - облигации выпуска № 12840060V на сумму 2,0 млрд. долларов США. Кроме того, **в 2020 – 2022 годах** будет осуществляться частичное погашение облигаций выпуска № SK-0-СМ-128 (с окончательной датой погашения облигаций в 2030 году) в следующих суммах: в 2020 году – 0,7 млрд. долларов США, в 2021 и 2022 годах – 0,5 млрд. долларов США ежегодно.

Таким образом, **в 2020 году долг по еврооблигациям уменьшится** по сравнению с 2019 годом на 2,0 млрд. долларов США (на 5 %), или на 141,7 млрд. рублей (на 5,3 %), **в 2021 году увеличится** по сравнению с 2020 годом на 2,5 млрд. долларов США (на 6,5 %), или на 190,2 млрд. рублей (на 7,5 %), **в 2022 году увеличится** по сравнению с 2021 годом на 0,5 млрд. долларов США (на 1,3 %), или на 51,3 млрд. рублей (на 1,9 %).

Государственный внешний долг Российской Федерации по облигациям внутреннего государственного валютного облигационного займа (далее – ОВГВЗ) V серии на 1 сентября 2019 года составил **2,7 млн. долларов США**. По оценке Минфина России, на 1 января 2020 года долг по ОВГВЗ составит 2,7 млн. долларов США, или 177,5 млн. рублей. На 1 января 2021 года указанный долг прогнозируется в объеме 2,7 млн. долларов США, или

177,0 млн. рублей. **На 1 января 2022 года** долг по ОВГВЗ **не прогнозируется в связи с истечением в 2021 году периода предъявления претензий** к оплате облигаций и купонов по ОВГВЗ V серии, установленного постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа».

19.3.2. Государственный внешний долг Российской Федерации по кредитам правительств иностранных государств по состоянию на 1 января 2019 года составил 0,5 млрд. долларов США, или 34,0 млрд. рублей. Графиком платежей предусмотрено **ежегодное погашение в 2019 – 2022 годах основной суммы долга в размере 0,07 млрд. долларов США**. Таким образом, государственный внешний долг по кредитам правительств иностранных государств составит: **на 1 января 2020 года** – 0,4 млрд. долларов США, или 27,6 млрд. рублей; **на 1 января 2021 года** – 0,3 млрд. долларов США, или 23,0 млрд. рублей; **на 1 января 2022 года** – 0,3 млрд. долларов США, или 18,5 млрд. рублей; **на 1 января 2023 года** – 0,2 млрд. долларов США, или 14,0 млрд. рублей.

Прогнозные показатели **государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО на 1 января 2021 года** составят 0,5 млрд. долларов США, или 35,1 млрд. рублей; **на 1 января 2022 года** – 0,7 млрд. долларов США, или 48,3 млрд. рублей; **на 1 января 2023 года** – 0,9 млрд. долларов США, или 62,2 млрд. рублей. Увеличение объема государственного внешнего долга Российской Федерации по займам МФО в период 2020 - 2022 годов связано с планируемым привлечением займов для реализации новых проектов с участием Нового банка развития.

19.3.3. Проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов предусматривается предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2020 год на сумму до 1,1 млрд. долларов США, на 2021 – 2022 годы – до 0,6 млрд. долларов США ежегодно.

Следует отметить, что согласно информации Минфина России⁵⁵ государственные гарантии Российской Федерации в иностранной валюте по состоянию на 1 сентября 2019 года не предоставлялись в связи с отсутствием соответствующих обращений со стороны потенциальных принципалов и/или бенефициаров.

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте с учетом прироста обязательств в соответствии с Программой государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте **на 2019 год** и на плановый период 2020 и 2021

⁵⁵ Письмо от 2 сентября 2019 г. № 01-05-15/1/67439.

годов и проектом Программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте **на 2020 год** и на плановый период 2021 и 2022 годов, а также **с учетом фактически имеющихся у принципала обязательств**, обеспеченных государственной гарантией Российской Федерации в иностранной валюте по состоянию **на 1 августа 2019 года**, составит: на 1 января 2021 года - 24,8 млрд. долларов США, или 21,7 млрд. евро, на 1 января 2022 года - 25,4 млрд. долларов США, или 21,7 млрд. евро, и на 1 января 2023 года - 26,0 млрд. долларов США, или 21,7 млрд. евро, что соответствует показателям, установленным пунктом 2 статьи 14 законопроекта.

19.4. Динамика расходов на обслуживание государственного долга (процентных расходов) в 2016 – 2022 годах приведена в таблице 4 и диаграмме 2 приложения к подразделу 19 Заключения.

В связи с увеличением государственных заимствований Российской Федерации на внутреннем финансовом рынке, а также с ростом прогнозируемого курса доллара США по отношению к рублю законопроектом предусматривается **увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга** с 819,0 млрд. рублей в 2019 году в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями) до **1 155,7 млрд. рублей** в 2022 году, то есть на 336,7 млрд. рублей, или на 41,1 %, и составит 0,9 % ВВП. Их доля в общем объеме расходов федерального бюджета вырастет на 1 процентный пункт: с 4,3 % в 2019 году (согласно оценке исполнения) до **5,3 %** в 2022 году (к общему объему расходов с учетом условно утвержденных расходов).

19.4.1. В 2020 году **расходы на обслуживание государственного внутреннего долга**, выраженного в государственных ценных бумагах Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, увеличатся по сравнению с 2019 годом (Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями) на 88,2 млрд. рублей, или на 13,4 %, и составят 748,5 млрд. рублей (доля в общих процентных расходах увеличится с 80,6 % до 83,4 %), в 2021 году по сравнению с предыдущим годом – на 143,4 млрд. рублей, или на 19,2 %, и составят 891,9 млрд. рублей (доля увеличится с 83,4 % до 86 %), в 2022 году – на 113,0 млрд. рублей, или на 12,7 %, и составят 1 004,9 млрд. рублей (доля увеличится с 86 % до 86,9 %).

Таким образом, **доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в общих процентных расходах федерального бюджета увеличивается с 80,6 % в 2019 году до 86,9 % в 2022 году.**

Основной объем бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022

годов **будет приходиться на облигации федерального займа с постоянным купонным доходом и облигации федерального займа с переменным купонным доходом.**

Расчет расходов на обслуживание по государственному внутреннему долгу Российской Федерации осуществлялся Минфином России исходя из объемов расходов на обслуживание фактически принятых долговых обязательств, прогнозируемых условий выпуска и объемов эмиссии государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, до конца 2019 года, а также в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов.

19.4.2. Данные об объемах и структуре предусмотренных законопроектом расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации в 2020, 2021 и 2022 годах по видам долговых обязательств представлены в таблице 5⁵⁶ приложения к подразделу 19 Заключения.

Согласно законопроекту **расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составят: в 2020 году – 2,3 млрд. долларов США, или 148,5 млрд. рублей; в 2021 году – 2,2 млрд. долларов США, или 145,2 млрд. рублей; в 2022 году – 2,3 млрд. долларов США, или 150,8 млрд. рублей.**

По сравнению с 2019 годом бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга в 2020 году уменьшатся на 10,3 млрд. рублей (на 6,5 %), что обусловлено в том числе тем, что законопроектом не предусматриваются расходы на обслуживание государственного внешнего долга, связанные с выкупом государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте, предусмотренные Федеральным законом № 459-ФЗ.

По сравнению с показателем, установленным на 2020 год Федеральным законом № 459-ФЗ, объем бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внешнего долга в 2020 году увеличен на 3,3 млрд. рублей (на 2,3 %), что связано с более высоким прогнозным курсом доллара США к рублю, используемым в законопроекте.

Бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга в 2021 году сократятся по сравнению с 2020 годом на 3,3 млрд. рублей (на 2,2 %), или на 0,06 млрд. долларов США (на 2,8 %). В 2022 году по сравнению с 2021 годом указанные бюджетные ассигнования увеличатся на 5,7 млрд. рублей (на 3,9 %), или на 0,07 млрд. долларов США (на 3,3 %).

19.4.2.1. Расходы на обслуживание государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте (далее – государственные ценные бумаги Российской Федерации в иностранной валюте)

⁵⁶ В таблице и далее по тексту применено единообразное округление всех показателей.

Предусматриваемые законопроектом **объемы расходов на обслуживание государственного внешнего долга обусловлены** в основном условиями выпуска размещенных облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации, прогнозируемыми процентными ставками по еврооблигациям, которые предполагается ежегодно размещать в объеме 3,0 млрд. долларов США, а также среднегодовыми прогнозными курсами доллара США и евро к рублю (при расчете рублевого эквивалента ассигнований).

Доля расходов по обслуживанию облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации в общем объеме расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составляет: в 2020 году – 98,8 %, в 2021 году – 98,9 %, в 2022 году – 98,8 %.

Законопроектом **расходы на обслуживание облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации** предусмотрены в следующих суммах:

в 2020 году - в сумме **2,2 млрд. долларов США, или 146,8 млрд. рублей**, в том числе 0,03 млрд. долларов США, или 1,7 млрд. рублей, – сумма дисконта по облигациям выпусков № 12840044V и № 12978070V, подлежащим погашению в 2020 году;

в 2021 году - в сумме **2,2 млрд. долларов США, или 143,6 млрд. рублей**;

в 2022 году - в сумме **2,2 млрд. долларов США, или 149,0 млрд. рублей**, в том числе 0,01 млрд. долларов США, или 1,0 млрд. рублей, – сумма дисконта по облигациям выпуска № 12840060V, подлежащим погашению в 2022 году.

Бюджетные ассигнования на обслуживание ОВГВЗ законопроектом не предусматриваются в связи с истечением в 2018 году периода предъявления к оплате ОВГВЗ V серии, установленного условиями выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа, утвержденными постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа».

19.4.2.2. Расходы на обслуживание кредитов правительств иностранных государств

Законопроектом бюджетные ассигнования на обслуживание **кредитов правительств иностранных государств** в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов предусматриваются в следующих суммах: **в 2020 году – 10,1 млн. долларов США, или 665,5 млн. рублей** (при прогнозной ставке LIBOR 2,02 % годовых); **в 2021 году – 7,5 млн. долларов США, или 496,0 млн. рублей** (при прогнозной ставке LIBOR 1,76 % годовых); **в 2022 году – 5,9 млн. долларов США, или 393,9 млн. рублей** (при прогнозной ставке LIBOR 1,76 % годовых).

19.4.2.3. Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской

Федерации по займам МФО

Законопроектом бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации по **займам МФО** в 2020 году и плановом периоде 2021 и 2022 годов предусматриваются в следующих объемах: **в 2020 году – 0,02 млрд. долларов США**, или 1,1 млрд. рублей, **в 2021 году – 0,02 млн. долларов США**, или 1,1 млрд. рублей; **в 2022 году – 0,02 млн. долларов США**, или 1,4 млрд. рублей. Доля указанных расходов в общем объеме расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации увеличится с 0,7 % в 2020 году до 0,9 % в 2022 году.

Увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание займов МФО обусловлено планируемым привлечением средств займов Нового банка развития.

В 2020 – 2022 годах предусматриваются бюджетные ассигнования на обслуживание займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Северного инвестиционного банка (СИБ), Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) и Нового банка развития (НБР).

На 2020 год предусматриваются бюджетные ассигнования на обслуживание 26 займов МФО, на 2021 год – 21 займа МФО, на 2022 год – 19 займов МФО.

20. Предложения

Правительству Российской Федерации предлагается:

обеспечить принятие до начала финансового года нормативных правовых актов, необходимых для реализации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О нормативах финансирования Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей»;

указать в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» финансирование судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей отдельными строками;

при формировании поправок Правительства Российской Федерации к законопроекту по предмету второго чтения исключить из приложения 1 к законопроекту норматив распределения исполнительского сбора, который установлен Бюджетным кодексом Российской Федерации;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации:

положений, касающихся формирования в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период отдельных приложений о финансовом обеспечении реализации федеральных проектов;

положений о разработке и представлении одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период проекта основных направлений долговой политики;

в целях реализации Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов продолжить работу по реализации единого подхода к дивидендной политике акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в части соблюдения норматива перечисления дивидендных выплат в размере не менее 50 % чистой прибыли общества, определенной по международным стандартам финансовой отчетности;

принять меры по недопущению практики внесения значительного количества изменений в законодательство Российской Федерации ко второму чтению, в том числе изменяющих концепцию законопроектов, принятых в первом чтении, которые при этом не содержат финансово-экономического обоснования, расчетов предлагаемых изменений и оказывают

значительное влияние на прогнозирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

рассмотреть с участием Центрального банка Российской Федерации вопрос об управлении средствами ФНБ после достижения объема средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, 7 % прогнозируемого объема валового внутреннего продукта, и внести до 1 июля 2020 года соответствующие изменения в Порядок управления средствами Фонда национального благосостояния, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 18;

рассмотреть вопрос об урегулировании вопроса 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;

рассмотреть вопрос об утверждении форм поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета для заполнения в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», а также о порядке, формах и сроках их представления не только при формировании проекта федерального бюджета, но и при внесении изменений в федеральный бюджет;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и внесении изменений в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806, в части установления сроков утверждения программы приватизации федерального имущества, сопоставимых со сроками формирования проекта федерального бюджета на соответствующий финансовый год и на плановый период;

поручить Министерству финансов Российской Федерации:

рассмотреть вопрос о совершенствовании представления данных в подсистеме «Электронный бюджет», предусмотрев в формах паспортов национальных и федеральных проектов, формируемых в указанной подсистеме, отражение информации о собственных расходах субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

провести работу с главными администраторами доходов по приведению методик прогнозирования поступлений доходов в соответствие с Общими требованиями к методике

прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (с изменениями);

завершить формирование перечня источников доходов федерального бюджета и привести его в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменениями);

рассмотреть вопрос о внесении изменений в формы обоснований бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств (формы по ОКУД 0505185 и 0505186), дополнив их расчетом проиндексированных размеров выплат на одного получателя исходя из нормативно установленных размеров выплат, уровня индексации и порядка расчета индексации;

рассмотреть вопрос о внесении изменений в формы обоснований бюджетных ассигнований на исполнение отдельных публичных нормативных обязательств, учитывающих нормативно установленные особенности их расчета (например, пособия и компенсации членам семей, а также родителям погибших (умерших) сотрудников органов внутренних дел);

обеспечить устранение главными распорядителями недостатков, допущенных при заполнении обоснований бюджетных ассигнований в течение пяти рабочих дней после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

уточнить таблицу соответствия форм обоснований бюджетных ассигнований кодам видов расходов и направлений расходов, содержащихся в целевых статьях, классификации расходов бюджетов на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, опубликованную 21 июня 2019 года на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в части выявленных недостатков, а также при необходимости внести изменения в Порядок формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований;

усилить контроль за содержанием информации, отражаемой главными распорядителями средств федерального бюджета в реестрах расходных обязательств Российской Федерации и обоснованиях бюджетных ассигнований;

поручить Министерству финансов Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации:

обеспечить внесение изменений в пункт 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотрев представление в составе данных по федеральной адресной инвестиционной программе сведений об объеме расходов на ее реализацию, планируемых в составе консолидированных субсидий;

рассмотреть вопрос о прекращении практики включения в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также правоустанавливающими документами на земельные участки под строительство, при утверждении указанной программы в установленном порядке;

поручить Министерству экономического развития Российской Федерации:

привести пункт 22 Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716, и Методические указания по формированию проекта федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 22 марта 2019 г. № 150, в соответствие с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части представления обоснования необходимости включения в проект ФАИП всех объектов капитального строительства без наличия необходимой документации, а не только вновь включаемых;

поручить федеральным органам исполнительной власти:

обеспечить равномерное и эффективное использование бюджетных ассигнований;

усилить контроль за обеспечением завершения строительства и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, реализуемых с привлечением средств федерального бюджета и не введенных в эксплуатацию своевременно;

усилить контроль за своевременными утверждением и корректировкой проектной и сметной документации по объектам капитального строительства, выполнением подрядными организациями договорных обязательств, а также за улучшением качества планирования и реализации мероприятий в целях результативного использования бюджетных средств в течение года;

усилить контроль за полнотой и качеством информации, размещаемой в информационных системах федеральных органов исполнительной власти;

принять меры по достижению плановых значений целевых показателей (индикаторов) государственных программ Российской Федерации.