



2020

Заключение

Счетной палаты
Российской Федерации
на проект федерального закона
«О федеральном бюджете
на 2021 год и на плановый
период 2022 и 2023 годов»

(основные положения)

Содержание

1.	Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы.....	4
2.	Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.....	11
3.	Основные параметры и особенности проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.....	13
4.	Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом.....	14
5.	Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года в части бюджетной политики.....	16
6.	Доходы федерального бюджета на 2021–2023 годы.....	17
7.	Расходы федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.....	24
8.	Национальные проекты (программы), федеральные проекты.....	31
9.	Государственные программы.....	36
10.	Отдельные направления расходов федерального бюджета.....	39

11.	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации	49
12.	Федеральная адресная инвестиционная программа	54
13.	Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации	58
14.	Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	62

1. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы

1.1. Прогноз 2021–2023, одобренный Правительством Российской Федерации, разработан в двух вариантах – базовом и консервативном.

В соответствии с текстовой частью среднесрочного прогноза базовый вариант описывает наиболее вероятный сценарий развития российской экономики с учетом ожидаемых внешних условий и принимаемых мер экономической политики.

Консервативный вариант основан на предпосылке о менее благоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации в мире, затяжном восстановлении мировой экономики и структурном замедлении темпов ее роста в среднесрочной перспективе.

При этом разница между базовым и консервативным вариантами невелика, а тенденции развития схожи.

Счетная палата отмечает, что ни в одном из вариантов Прогноза 2021–2023 не учтены риски, связанные с возникновением второй волны пандемии. Однако на момент внесения среднесрочного прогноза на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации ряд стран, включая Россию, уже начали вводить повторные карантинные ограничения, что неизбежно негативно отразится на динамике российской экономики в конце 2020 года и начале 2021 года. Счетная палата считает необходимым разграничивать базовый и консервативный варианты в соответствии с Порядком разработки прогноза, при этом в консервативном варианте должны быть учтены риски возможного ухудшения внешнеэкономических условий.

Как и в 2019 году, ряд показателей консервативного варианта имеют все признаки целевого варианта, что противоречит Порядку разработки прогноза.

Целевой характер показателям прогноза придает необходимость достижения национальных целей развития на период до 2030 года, установленных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474). При этом обновленный Единый план по достижению целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, призванный конкретизировать меры и инструменты достижения целей, к моменту направления среднесрочного прогноза на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации еще не был представлен.

Учитывая, что в обновленном Едином плане должны быть учтены и обновленные национальные проекты, а срок их представления в соответствии с Указом № 474 – 30 октября 2020 года, Счетная палата отмечает существенные риски того, что и прогноз социально-экономического развития на 2021–2023 годы, и проект

федерального бюджета, сформированный на его основе, не будут учитывать в полном объеме меры Единого плана и национальных проектов, необходимые для достижения национальных целей.

С учетом наличия документов стратегического планирования, устанавливающих цели развития, и принимая во внимание сложившуюся практику разработки прогноза социально-экономического развития, Счетная палата считает целесообразным дополнительно разрабатывать целевой вариант, предполагающий достижение национальных целей, что требует соответствующей корректировки Порядка разработки прогноза.

1.2. В Прогнозе 2021–2023 заложена предпосылка о том, что добыча нефти будет соответствовать текущим условиям сделки ОПЕК+, а с мая 2022 года ограничения будут полностью сняты. Ожидается, что цена на нефть марки «Юралс» до конца 2020 года сохранится в среднем на уровне 44,5 доллара США за баррель и по итогам года составит 41,8 доллара США за баррель, а к 2023 году вырастет до 47,5 доллара США за баррель. Несмотря на то что в целом прогнозная тенденция цены на нефть к росту соответствует текущим значениям форвардных контрактов и прогнозам финансовых организаций, значения нефтяных цен в Прогнозе 2021–2023 представляются заниженными.

По оценке Счетной палаты, прогнозный уровень нефтяных цен на нефть марки «Юралс» занижен и диапазон 50–55 долларов США за баррель больше соответствует заложенным в прогноз предпосылкам в отношении сделки ОПЕК+ и ожиданиям по восстановлению мировой экономики.

Динамика цены на нефть в консервативном варианте повторяет траекторию базового варианта, но на более низком уровне, близком к расчетам в соответствии с бюджетным правилом¹. Таким образом, в консервативный вариант не заложены предпосылки о возможном снижении нефтяных цен под влиянием фундаментальных факторов или текущей конъюнктуры.

Сохраняющиеся риски снижения нефтяных цен в 2021–2023 годах не отражены в консервативном варианте, но принимаются во внимание в других прогнозах. Так, в рисковом сценарии, представленном Банком России, предполагается снижение мировых цен на нефть марки «Юралс», несмотря на действие соглашения ОПЕК+: до 25 долларов США за баррель в 2021 году с дальнейшим медленным восстановлением до 35 долларов США за баррель к концу прогнозного горизонта.

1.3. Относительно низкие цены на нефть в прогнозе компенсируются ослабленным обменным курсом рубля. По итогам 2020 года курс доллара США к рублю

1. В соответствии с пунктом 4 статьи 96⁶ Бюджетного кодекса Российской Федерации «под базовой ценой на нефть понимается среднегодовая цена на нефть – 40 долларов США за один баррель в ценах 2017 года, подлежащая ежегодной индексации на 2 процента начиная с 2018 года».

в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза может составить 71,2 рубля за доллар США. В 2021–2023 годах прогнозируется дальнейшее ослабление рубля до 72,4–73,8 рубля за доллар США. Более того, ослабление курса рубля продолжается даже при росте цен на нефть и физического объема импорта (в диапазоне от 4,3 % до 5,1 % в 2021–2023 годах), что представляется маловероятным и требует дополнительного обоснования.

1.4. В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2020 году и следующие 3 года ожидается умеренный рост цен, не превышающий 4 %.

К началу сентября 2020 года инфляция в годовом выражении выросла до 3,6 % и согласно среднесрочному прогнозу к концу году ускорится до 3,8 %. Однако потенциал роста цен может быть ограничен ввиду повторного введения карантинных ограничений и последующего снижения спроса, которые не были учтены в среднесрочном прогнозе. Проинфляционными факторами в конце 2020 года могут стать резкий и продолжительный рост спроса и девальвация курса национальной валюты. Дополнительное давление на цены будет оказывать низкая база второй половины 2019 года.

В 2021 году согласно ожиданиям Минэкономразвития России сдерживать рост потребительских цен будет «запланированная бюджетная консолидация, которая будет лишь отчасти компенсирована реализацией эффекта от произошедшего смягчения денежно-кредитной политики». В результате инфляция на конец 2021 года составит 3,7 %, а в дальнейшем вернется к целевому уровню Банка России (4 %).

Влияние внешнеэкономической конъюнктуры на потребительские цены в ближайшие несколько лет будет сдерживаться проводимой макроэкономической политикой. По информации Минэкономразвития России, такие инструменты, как бюджетное правило и таргетируемая инфляция, позволяют сократить влияние колебаний внешнеэкономической конъюнктуры на ключевые экономические параметры, что позволит инфляции сохраниться в границах 4 %.

1.5. Подходы к регулированию тарифов на услуги компаний инфраструктурного сектора в Прогнозе 2021 - 2023 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 2021 - 2023, в целом соответствует параметрам, учтенным в расчетах к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

1.6. В среднесрочный прогноз заложен высокий сценарий демографического прогноза, предусматривающий сокращение численности населения с 146,7 млн человек в 2020 году до 146,4 млн человек в 2023 году.

Для реализации данного сценария необходим перелом тенденции нарастания естественной убыли населения, наблюдаемой в течение последних лет (с (-)2,3 тыс. человек в 2016 году до (-)317,2 тыс. человек в 2019 году). Показатель 2020 года согласно высокому варианту демографического прогноза продолжит эту динамику: убыль населения составит 346,2 тыс. человек (по состоянию на конец июля с начала года убыль составила 316,3 тыс. человек).

При этом последствия пандемии, по предварительным данным, учтены только в среднем и низком вариантах демографического прогноза. Таким образом, заложенные в среднесрочный прогноз демографические показатели могут оказаться завышенными, и в текущих условиях было бы целесообразнее использовать в расчетах вариант демографического прогноза, учитывающий возможные последствия пандемии (рисунок 1).

1.7. Согласно среднесрочному прогнозу в 2020 году ожидается относительно умеренное снижение ВВП – на 3,9 %. Однако с учетом текущих данных (за первое полугодие ВВП снизился на 3,4 %) и принимая во внимание риск второй волны, Счетная палата полагает, что снижение ВВП в 2020 году превысит прогнозное значение и в зависимости от сценария развития ситуации в экономике составит от 4,2 % до 4,8 %.

Восстановление экономического роста в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза ожидается только в 2021 году (прирост ВВП на 3,3 %), и, как утверждает в среднесрочном прогнозе, уже в III квартале 2021 года российская экономика выйдет на докризисный уровень. Однако прирост ВВП в 2021 году на 3,3 % не сможет компенсировать падение 2020 года на 3,9 %, как это следует из материалов прогноза. Кумулятивно за два года прирост ВВП останется в зоне отрицательных значений – порядка (-)0,7 %.

В соответствии со среднесрочным прогнозом в 2022 и 2023 годах ВВП будет расти темпами не ниже 3 % в год, что на фоне показателей последних лет является довольно амбициозной задачей (с 2013 года максимальный темп прироста ВВП не превышал 2,5 %, а среднегодовой темп прироста с 2013 по 2019 год составил всего 0,9 %). Такая динамика ВВП, по сути, является целевой с учетом Указа № 474, и требует дополнительного обоснования.

По оценке Счетной палаты, темпы роста российской экономики в 2021–2023 годах не превысят 3 %. А в условиях более медленного восстановления мировой экономики и введения частичных ограничений в ряде стран в период между осенью 2020 года и весной 2021 года (вторая волна пандемии) рост ВВП будет в диапазоне около 2 %.

Исходные условия формирования федерального бюджета



1.8. Согласно материалам среднесрочного прогноза рост ВВП будет основываться на расширении внутреннего потребительского и инвестиционного спроса.

Динамика инвестиций в последние годы крайне неустойчива и зависима от государственных инвестиций. И хотя в последние три года инвестиции росли, к концу 2019 года снижение 2014 – 2016 годов все еще не было компенсировано. В 2019 году уровень инвестиций в основной капитал составил 99,3 % к 2013 году, а 2020 год только ухудшил общую динамику. Для обеспечения прогнозных темпов роста инвестиций в основной капитал (в 2021 году – на 3,9 %, в 2022 и 2023 годах –

выше 5 %) потребуется активизация бюджетных расходов и частных вложений. Однако прибыль организаций в истекшем периоде 2020 года заметно снизилась, а существенного роста расходов федерального бюджета также не предполагается (расходы федерального бюджета в % к ВВП снижаются с 18,6 % в 2021 году до 17,8 % в 2023 году).

Таким образом, даже если в 2021 году будет отмечаться рост инвестиций в основной капитал, он будет носить технический характер, обусловленный низкой базой 2020 года. Представляется, что необходимы дополнительные усилия для того, чтобы стимулировать инвестиционный спрос в среднесрочной перспективе и обеспечить запуск нового инвестиционного цикла.

1.9. Второй фактор роста российской экономики в соответствии со среднесрочным прогнозом – расширение потребительского спроса – будет базироваться на восстановительном росте потребления домашних хозяйств.

Фактором, стимулирующим рост потребительского спроса, в 2021 году должны стать доходы населения «за счет восстановления доходов от собственности и предпринимательской деятельности после существенного спада в текущем году».

Сокращение доходов в первом полугодии 2020 года происходило именно за счет сокращения доходов от предпринимательской деятельности и прочих видов денежных доходов. Опережающая динамика данных компонент в 2021 году будет строиться на низкой базе и не компенсирует падения 2020 года. Дополнительное давление будут оказывать ухудшение динамики сальдированного финансового результата в 2020 году, убыточность ряда отраслей (в частности, пассажирские железнодорожные перевозки), рост уровня безработицы и прогнозируемая отрицательная динамика в экономике в целом.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, существуют риски более существенного снижения доходов населения по итогам 2020 года, а также их более медленного восстановления в 2021–2023 годах, что, в свою очередь, негативно отразится на динамике показателей потребительского спроса.

1.10. В среднесрочной перспективе ожидается изменение структуры ВВП по счету использования. Под влиянием опережающего роста инвестиций в основной капитал вырастет доля валового накопления. Одновременно в условиях действия сделки ОПЕК+ снизится вклад чистого экспорта, а после завершения действия антикризисных мер 2020 года снизится доля государственного управления.

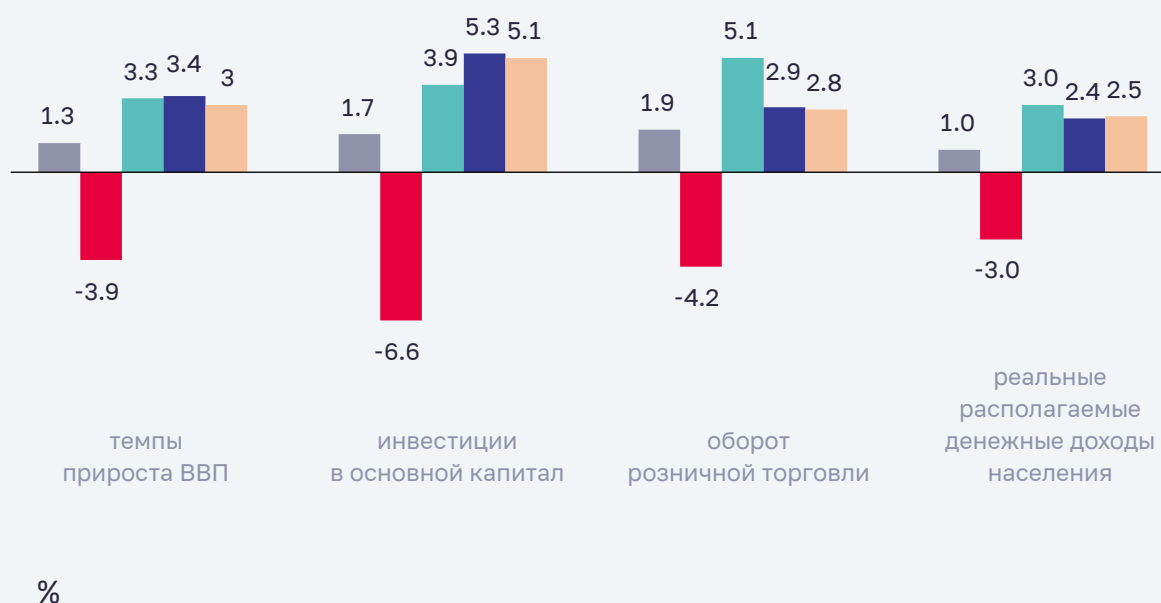
В среднесрочной перспективе согласно среднесрочному прогнозу драйверами роста станут «отрасли, обеспечивающие инвестиционную модель развития, экспортно ориентированные отрасли обрабатывающей промышленности, IT отрасль, строительный и транспортный сектора, а также сектора недвижимости и профессиональных услуг». Но вклад этих отраслей незначителен, и их опережающее развитие может оказать заметное влияние на экономическую динамику только в случае реализации мультипликативного эффекта через влияние на другие отрасли.

В результате структура ВВП по счету производства в прогнозном периоде не претерпевает заметных изменений, как и в прогнозах предыдущих лет.

Рисунок 2

Макроэкономические условия формирования федерального бюджета

● 2019 год ● 2020 год (оценка) ● 2021 год (прогноз)
 ● 2022 год (прогноз) ● 2023 год (прогноз)



1.11. В качестве основных рисков базового варианта Прогноза 2021–2023 только обозначаются внешние факторы: санитарно-эпидемиологические ограничения и рецессия в мировой экономике. При этом реализация этих рисков не учтена ни в одном из вариантов Прогноза-2023.

Какие-либо другие риски в Прогнозе 2021–2023 не рассматриваются. В частности, в Прогнозе 2021–2023 не учтен риск пробуксовки структурных реформ, необходимых для запуска нового инвестиционного цикла и изменения структуры ВВП.

Также в тексте Прогноза 2021–2023 не приводится информация, какое влияние на восстановление экономической динамики окажет Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике и как его реализация отразится на динамике ключевых показателей в 2021–2023 годах.

1.12. В нарушение требований пунктов 7 и 8 Порядка разработки прогноза Сценарные условия не рассматривались ни Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, ни на заседании Правительства Российской Федерации, несмотря на то, что были направлены в Правительство Российской Федерации (письмо Минэкономразвития России от 15 июня 2020 г. № 19139-МР/ДОЗи). При этом на их основе первоначально формировался прогноз поступления доходов в федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2020 году и 2021–2023 годах (поручение Правительства Российской Федерации от 20 июня 2020 г. № ДГ-П13-6680дсп).

Счетная палата считает целесообразным вернуть в состав разрабатываемых показателей среднесрочного прогноза показатель «среднегодовой размер пенсии», ввести показатель, характеризующий реальный рост пенсии (были исключены в результате внесения изменений в Порядок разработки прогноза). Кроме того, Счетная палата считает необходимым соблюдение Порядка разработки прогноза в части предоставления информации о численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в процентах от общей численности населения), а также данных о динамике мирового ВВП на всем прогнозном горизонте.

2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В 2021–2023 годах доля доходов бюджетов бюджетной системы в ВВП ежегодно увеличивается – с 32,9 % до 33,4 % ВВП, доля расходов ежегодно снижается – с 36,2 % до 34,4 % ВВП, дефицит также снижается – с 3,2 % до 1,0 % ВВП.

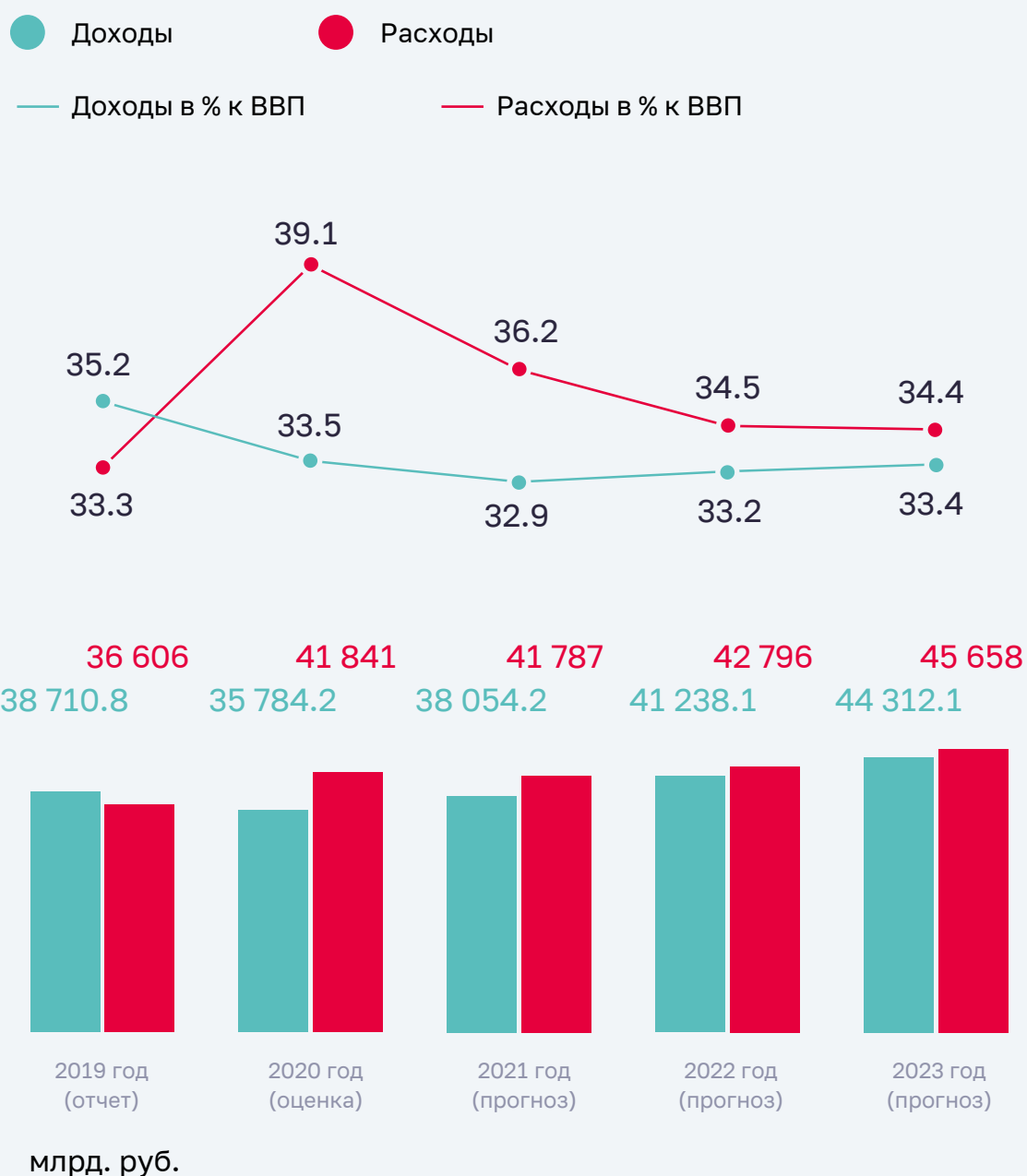
В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2021 – 2023 годах наибольший объем расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с общей тенденцией к снижению в плановом периоде (с 12,8 % ВВП в 2021 году до 11,9 % ВВП в 2023 году).

Доля расходов на образование ежегодно снижается – с 3,9 % ВВП в 2021 году до 3,6 % ВВП в 2023 году.

Аналогичная тенденция наблюдается и по расходам на здравоохранение (без учета страховых взносов на неработающее население): доля снижается с 3,2 % ВВП в 2021 году до 2,9 % ВВП в 2023 году.

Рисунок 3

Доходы и расходы бюджетов бюджетной системы России в 2019–2023 годах



3. Основные параметры и особенности проекта федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы, предполагающего восстановление и стабилизацию темпов роста ВВП на уровне выше 3 %, сдержанную динамику роста цен на нефть марки «Юралс» (45,3–47,5 доллара США за баррель), увеличение индекса потребительских цен с 3,7 % до 4 % соответственно.

Проектом федерального бюджета предусматривается увеличение доли доходов с 16,2% ВВП в 2021 году до 16,8% ВВП в 2023 году, снижение доли расходов с 18,6 % ВВП в 2021 году до 17,8 % ВВП в 2023 году, снижение дефицита с 2,4 % ВВП в 2021 году до 1,1 % ВВП в 2023 году. В 2021–2023 годах ненефтегазовый дефицит составит 7,6–6,7 % ВВП, что выше, чем в 2019 году (5,4 % ВВП).

Нефтегазовые доходы федерального бюджета на 2021 год прогнозируются в объеме 5 987,2 млрд рублей, базовые нефтегазовые доходы – в объеме 6 078,3 млрд рублей, или на 91,1 млрд рублей больше прогнозируемых нефтегазовых доходов.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021 году», принятым Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобренным Советом Федерации 7 октября 2020 года, для прогнозирования базовых нефтегазовых доходов на 2021 год использован прогноз объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, положенный в основу прогноза доходов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на 2020–2022 годы, и прогнозируемый на 2021 год обменный курс доллара США по отношению к рублю.

Указанная особенность прогнозирования базовых нефтегазовых доходов обусловлена необходимостью использования прогноза объемов добычи и переработки нефти и экспорта топливно-энергетических товаров, сформированного до заключения многостороннего соглашения (ОПЕК+) по ограничению добычи нефти в целях стабилизации ситуации на мировом рынке нефти в 2021 году.

В связи с изложенным законопроектом предлагается утвердить в составе основных характеристик федерального бюджета на 2021 год помимо прогнозируемого общего объема доходов федерального бюджета в сумме 18 765,1 млрд рублей прогнозируемый объем недополученных нефтегазовых доходов федерального бюджета в сумме 91,1 млрд рублей.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации к основным характеристикам федерального бюджета относится прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Соответственно, при расчете предельного уровня объема расходов применены указанные особенности прогнозирования базовых нефтегазовых доходов на 2021 год. Кроме того, расчетный объем, учитываемый при определении общего объема расходов федерального бюджета, установленный в пункте 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации, увеличен в 2021 году с 585 млрд рублей до 1 460 млрд рублей.

Законопроект сформирован с учетом задач по реализации национальных проектов, мероприятий по достижению национальных целей развития, заданных Указом № 474, а также мер, необходимых для обеспечения восстановления экономики и реальных доходов граждан, в целях борьбы с последствиями распространения новой коронавирусной инфекции.

4. Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом

4.1. Законопроект в целом подготовлен в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4.2. Меры в области бюджетной, налоговой и таможенной политики, направленные на содействие достижению национальных целей развития страны и повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, изложены в Основных направлениях схематично, без приведения оценки ожидаемых результатов их реализации (например, в результате повышения акцизов на табачные изделия, отмены единого налога на вмененный доход и т.п.) и итогов применения отдельных из них в предыдущих бюджетных циклах (оценка налоговых расходов, проведение обзоров бюджетных расходов и т. п.).

В Основных направлениях недостаточное внимание уделено дальнейшей работе по инвентаризации и упорядочиванию системы неналоговых платежей, сокращению объемов незавершенного строительства и вовлечение приостановленных и «брошенных» объектов в хозяйственный оборот и ряд других.

Так, согласно Основным направлениям одним из инструментов, направленных на повышение операционной эффективности использования бюджетных средств,

является внедрение в систему управления государственными финансами обзоров бюджетных расходов. При этом в соответствии с Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р, одним из принципов проведения обзоров является включение решений, принятых по результатам проведения обзоров бюджетных расходов, в методику расчета базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности на очередной финансовый год и плановый период.

Однако методики расчета предельных базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности на 2020–2022 годы и на 2021–2023 годы, а также соответствующие методические указания по распределению предельных базовых бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов указаний на учет результатов проводимых обзоров не предусматривают.

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, которая приведена только до 2024 года.

Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2021 – 2023 годы, содержащиеся в Бюджетном прогнозе, отличаются от показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы и 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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.

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 пунктом 8 Правил

разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период».

4.4. Перечнем 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 законопроектом, не 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 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

5. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года в части бюджетной политики

Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года (далее – Послание), относящихся к вопросам бюджетной и налоговой политики, показал, что принят ряд мер, направленных на реализацию поставленных задач.

Так, в 2020 году принято значительное количество законодательных актов, направленных на поддержку семей с детьми, реализован ряд задач в сфере здравоохранения в части совершенствования лекарственного обеспечения граждан, в сфере образования предприняты меры в части создания дополнительных мест в общеобразовательных организациях, закреплены гарантии бесплатного горячего питания школьников начальных классов, в целях развития инвестиционной деятельности законодательно закреплён механизм защиты и поощрения капиталовложений.

Отдельные задачи, поставленные в Послании и перечне поручений Президента Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113, находятся в стадии реализации, в том числе осуществляется разработка концепции института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, концепции создания комплексной информационной системы мониторинга состояния окружающей среды на территории Российской Федерации. Продолжается работа по обеспечению трудоустройства лиц, получивших высшее медицинское образование в соответствии с договорами о целевом обучении, увеличению контрольных цифр

приема на обучение по программам бакалавриата и специалитета в образовательных организациях высшего образования, по формированию нормативной правовой базы, регламентирующей правила заключения соглашений о защите и поощрении капиталовложений.

6. Доходы федерального бюджета на 2021–2023 годы

6.1. В соответствии с законопроектом объем доходов федерального бюджета в 2021 году прогнозируется в сумме 18 765,1 млрд рублей, что на 3 127,2 млрд рублей, или на 14,3 %, меньше объема, утвержденного на 2020 год Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ (с изменениями), в 2022 году – 20 637,5 млрд рублей, что на 1 872,4 млрд рублей, или на 10 %, больше, чем в 2021 году, в 2023 году – 22 262,7 млрд рублей, что на 1 625,2 млрд рублей, или на 7,9 %, больше, чем прогноз поступлений доходов в федеральный бюджет в 2022 году.

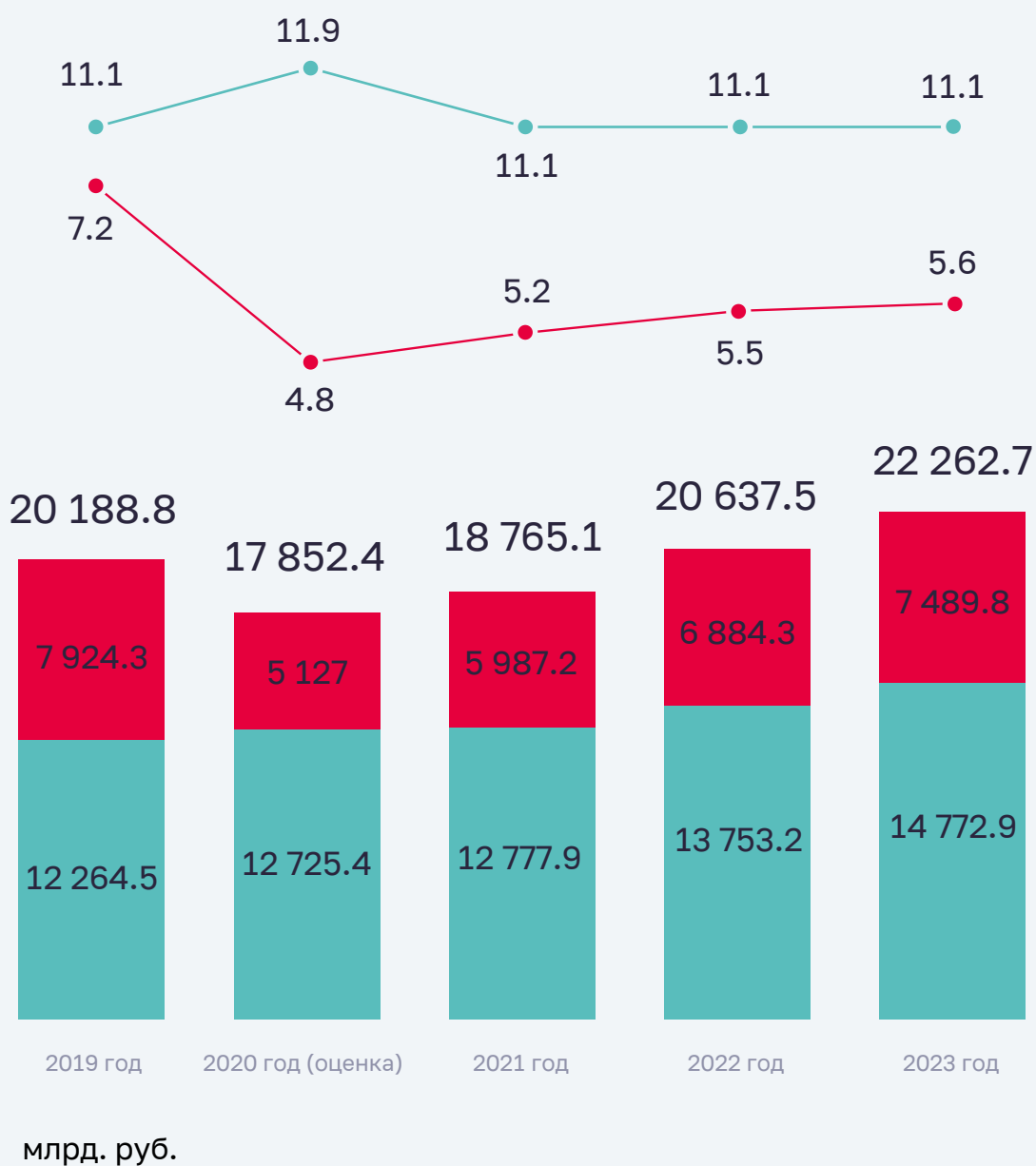
В 2021 – 2023 годах прогнозируется увеличение нефтегазовых доходов с 5,2 % до 5,6 % на фоне постепенного повышения прогноза цены на нефть марки «Юралс» (с 45,3 доллара США за баррель в 2021 году до 47,5 доллара США за баррель к 2023 году) и ожидаемого роста объемов добычи углеводородного сырья со второго полугодия 2022 года (после выполнения обязательств по их снижению в рамках соглашения ОПЕК+). В части ненефтегазовых доходов в 2021–2023 годах их доля по отношению к ВВП будет составлять 11,1 % ежегодно (рисунок 4).

Доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета будет увеличиваться с 28,7 % в 2020 году до 33,6 % в 2023 году, соответственно, доля ненефтегазовых доходов уменьшаться с 71,3 % до 66,4 %, соответственно.

В прогнозе доходов на 2021–2023 годы учтена корректировка параметров завершения налогового маневра в нефтегазовой отрасли. Поступление дополнительных доходов ожидается за счет принятия ряда мер по их мобилизации (модификация параметров режима НДС, актуализация параметров предоставления льгот нефтегазовому сектору, повышение НДС на ряд прочих полезных ископаемых (многокомпонентные руды, руды черных и цветных металлов), повышение ставки акциза на табачную продукцию, переход к дополнительному обложению повышенного дохода физических лиц, введение НДС с доходов в виде процентов по вкладам и зачисление соответствующих дополнительных доходов от уплаты НДС в федеральный бюджет, изменение законодательства в части налога на прибыль организаций за счет внесения изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения между Правительством Российской Федерации и другими государствами).

Прогноз по структуре доходов федерального бюджета в 2021–2023 годах

● Нефтегазовые доходы ● Ненефтегазовые доходы
 — Нефтегазовые доходы в % к ВВП — Ненефтегазовые доходы в % к ВВП



Прогнозируемое увеличение ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), в основном за счет роста ВВП в номинальном выражении, расширения налоговой базы, повышения качества администрирования при росте сумм налоговых вычетов по внешнеэкономической деятельности, увеличения объемов и изменения структуры импорта, роста курса доллара США по отношению к рублю, восстановления прибыли прибыльных организаций после ее значительного снижения в 2020 году на фоне карантинных мер.

Правительством Российской Федерации было подготовлено и внесено в Государственную Думу 5 проектов федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части НДС, НДС, НДС, акцизов, приводящих к существенному изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2021–2023 годах. Основная часть указанных законопроектов принята Государственной Думой 30 сентября 2020 года и одобрена Советом Федерации 7 октября 2020 года.

Однако сведений о влиянии указанных изменений на прогноз поступления по налогу на прибыль организаций в части сумм, зачисляемых в федеральных бюджет, в материалах законопроекта не приведено (приложение № 2 к пояснительной записке к законопроекту).

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы и проекты федеральных законов в части налогообложения добычи нефти и руд были одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 16 сентября 2020 года.

При этом в уточненном прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы, который представлен в составе материалов к законопроекту, прогноз объема прибыли прибыльных организаций на 2021–2023 годы не был изменен и соответствует аналогичным показателям прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, одобренного 16 сентября 2020 года.

Таким образом, изменения законодательства Российской Федерации в части налогообложения добычи нефти и руд не отражены в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2021–2023 годы, а значит, и в соответствующей корректировке (снижении) объема прибыли прибыльных организаций, который применяется для определения объема прибыли для целей налогообложения.

Сумма рисков недопоступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет с учетом данного фактора в 2021–2023 годах составляет 8,4 млрд рублей ежегодно.

Кроме того, анализ факторов, влияющих на поступление доходов от уплаты налога на прибыль организаций, приведенных в пояснительной записке к законопроекту, показал, что в расчете прогноза доходов на 2022 и 2023 годы не учтено

предусмотренное действующим законодательством прекращение с 2022 года действия ограничения по уменьшению налоговой базы на сумму убытков, полученных в предыдущих налоговых периодах, более чем на 50 %, что может привести к уменьшению налоговой базы по налогу на прибыль в 2022 и 2023 годах.

В законопроекте учтено планируемое изменение законодательства в части перехода к дополнительному обложению налогом на доходы физических лиц повышенного дохода физических лиц и зачисления в федеральный бюджет.

Проектом федерального закона № 1022669-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период» предусмотрено установление налоговой ставки по НДФЛ в размере 15 % в отношении части дохода физического лица, превышающей 5 млн рублей в год. Проект внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 17 сентября 2020 года и по состоянию на 14 октября 2020 года не принят.

Дополнительные поступления в федеральный бюджет за счет применения повышенной ставки НДФЛ в 2021 году прогнозируются в объеме 60,0 млрд рублей, в 2022 году – 64,1 млрд рублей, в 2023 году – 68,6 млрд рублей.

В законопроекте учтены изменения, предусмотренные Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части введения обратного акциза на этан, сжиженные углеводородные газы и инвестиционного коэффициента, применяемого при определении размера обратного акциза на нефтяное сырье» (принят Государственной Думой 23 сентября 2020 года и одобрен Советом Федерации 7 октября 2020 года).

Введение акциза на этан, направляемый на переработку, и акциза на сжиженный углеводородный газ, направляемый на переработку, направлено на развитие нефтегазохимического комплекса Российской Федерации путем создания стимулирующих налоговых условий для сжиженных углеводородных газов в целях производства товаров нефтегазохимии, а также для выделения и переработки этана в нефтегазохимическую продукцию.

Учитывая изложенное, в части акциза на этан, направляемый на переработку, и акциза на сжиженный углеводородный газ, направляемый на переработку, по мнению Счетной палаты, необходимо рассмотреть возможность их включения в состав нефтегазовых доходов.

В законопроекте учтены изменения, предусмотренные вышеуказанным Федеральным законом, которым также предусматривается ускоренная индексация в 2021 году (на 20 %) специфической и минимальной ставок акцизов на табачную продукцию. В 2022–2023 годах предусмотрена индексация соответствующих ставок на 4 % ежегодно. Также увеличится адвалорная ставка до 16 %.

По мнению Счетной палаты, потенциал роста ставки акциза на табачные изделия близок к исчерпанию. Следует отметить, что примерно с 2016 года темп роста

налоговой ставки по акцизам на табак превышает темп роста поступлений по акцизам на табачную продукцию, а следовательно, существенное увеличение ставки может не привести к прогнозируемому приросту поступлений.

Кроме того, рост ставок акцизов на табачные изделия может привести к росту объема контрафактной продукции, ввозимой в основном из стран ЕАЭС, где ставка акциза на табачные изделия ниже.

6.2. В материалах, представленных одновременно с законопроектом, по 15 видам доходов не представлены расчеты, прогноз поступления по которым на 2021 год составляет 635,8 млрд рублей (из них доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, – 292,6 млрд рублей; прочие безвозмездные поступления в федеральный бюджет – 200,0 млрд рублей; налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разработке месторождений нефти и газа – 46,6 млрд рублей). В 2022 и 2023 годах объем доходов, по которым отсутствуют расчеты, составляет 702,0 млрд рублей и 825,1 млрд рублей соответственно.

Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2021 году составляет 3,4 % всей прогнозируемой суммы доходов, в 2022 году – 3,4 %, в 2023 году – 3,7 %, что свидетельствует о недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета.

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации о доходах в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации (для служебного пользования), в законопроекте отсутствуют расчеты по 14 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2021–2023 годы составляет 343,2 млрд рублей, 147,5 млрд рублей и 147,7 млрд рублей соответственно. С учетом представленной дополнительной информации доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2021 году составляет 1,8 % всей прогнозируемой суммы доходов, в 2021 году – 0,7 %, в 2022 году – 0,7 %.

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, что по состоянию на 28 сентября 2020 года из 85 главных администраторов доходов методики прогнозирования доходов 39 администраторов (45,9 %) не соответствуют утвержденным Общим требованиям.

В методиках (проектах изменений в методики) главными администраторами доходов не предусмотрены конкретные алгоритмы учета в прогнозе доходов оценки

ожидаемых результатов работы по взысканию дебиторской задолженности; не содержится описание показателей по каждому виду доходов с указанием источника данных для соответствующего показателя; алгоритм расчета налоговых доходов (в том числе государственной пошлины) не включает оценку объема выпадающих доходов в связи с применением предусмотренных законодательством Российской Федерации льгот, освобождений и иных преференций с указанием соответствующих норм законодательства Российской Федерации; метод прогнозирования доходов, предусмотренный в методике прогнозирования доходов, не соответствует установленному Общими требованиями и другие.

По мнению Счетной палаты, целесообразно предложить Минфину России разработать методические рекомендации с приложением примерных алгоритмов расчета прогнозных показателей для использования их всеми главными администраторами при доработке методик прогнозирования и приведения их в соответствие с Общими требованиями.

6.4. 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, что на момент проведения контрольного мероприятия перечень источников доходов федерального бюджета сформирован не 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 изменениями).

В перечне источников доходов отсутствуют утвержденные реестровые записи источников доходов, администрируемых 10 главными администраторами доходов федерального бюджета.

В 2019 году в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» реализована форма «Реестр источников доходов ФБ». В настоящее время данные для отображения в реестре источников доходов федерального бюджета отсутствуют.

Реестр источников доходов сформирован не на основании перечня источников доходов, что не соответствует пункту 2 общих требований к составу информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868, и пункту 2 порядка, утвержденного приказом Минфина России от 29 декабря 2018 г. № 303н «О Порядке формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета».

6.5. 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 за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров, проводимого таможенными органами, сокращение неэффективных льгот и освобождений.

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 января 2020 года дебиторская задолженность по доходам, которая включает задолженность по неналоговым доходам, увеличилась по сравнению с 1 января 2019 года на 812,2 млрд рублей, или на 27,3 %, и составила 3 791,5 млрд рублей.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (25,7 % общей суммы дебиторской задолженности), Рослесхоза (24 %), Минобороны России (10,8 %), Росимущества (10 %), ФТС России и ФССП России (7,6 %).

Основными причинами, оказывающими влияние на образование 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; отражение в регистрах бухгалтерского учета доходов будущих периодов на весь срок действия договоров аренды лесных участков, срок аренды которых в большинстве случаев составляет 49 лет; неплатежеспособность арендаторов, в том числе из-за банкротства предприятий-арендаторов или их ликвидации; несоблюдение предоставления льгот по уплате таможенных платежей, нарушение таможенных процедур (режимов), недостоверное заявление таможенной стоимости товаров.

Реализация плана мероприятий («дорожной карты») по улучшению администрирования доходов бюджетов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам на 2019 год, утвержденного Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации Силуановым А.Г. от 8 мая 2019 г. № 4118п-П13, позволила расширить возможности для проведения зачета налоговыми органами вне зависимости от вида налога и сбора, усовершенствовать порядок уплаты, возврата государственной пошлины, в том числе посредством Единого портала государственных услуг и функций, сформировать подходы к упрощению уплаты платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по уникальному идентификатору начислений по платежам за государственные и муниципальные услуги, улучшила информирование о возникшей задолженности через Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах.

С учетом изложенного Минфину России необходимо завершить в 2020 году реализацию всех мероприятий, предусмотренных в действующей «дорожной карте по доходам».

6.6. По оценке Счетной палаты, риски недопоступления по налоговым и неналоговым доходам по сравнению с законопроектом в 2021 году могут составить 46,1 млрд рублей, в 2022 году – 69,7 млрд рублей, в 2023 году – 100,0 млрд рублей, в том числе: дополнительные доходы в 2021 году могут составить 5,3 млрд рублей,

в 2022 году – 5,2 млрд рублей, в 2023 году – 4,8 млрд рублей; недопоступление доходов федерального бюджета в 2021 году может составить 51,4 млрд рублей, в 2022 году – 74,9 млрд рублей, в 2023 году – 104,9 млрд рублей.

7. Расходы федерального бюджета на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов

7.1. Объем расходов федерального бюджета в 2021 году составит 21 520,1 млрд рублей и по сравнению с 2020 годом (ожидаемая оценка исполнения) уменьшится на 2 214,1 млрд рублей, или на 9,3 % (в реальном выражении – на 12,6 %), в 2022 году – 21 885,0 млрд рублей и по сравнению с предыдущим годом увеличится на 364,9 млрд рублей, или на 1,7 % (в реальном выражении уменьшится на 2,2 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 547,1 млрд рублей, в 2023 году – 23 671,3 млрд рублей и по сравнению с предыдущим годом увеличится на 1 786,3 млрд рублей, или на 8,2 % (в реальном выражении – на 4 %), включая условно утвержденные расходы в объеме 1 183,6 млрд рублей.

По сравнению с предыдущим бюджетным циклом расходы федерального бюджета в 2021 году увеличены на 329,2 млрд рублей, или на 1,6 %, в 2022 году уменьшены на 555,9 млрд рублей, или на 2,5 %.

В 2021–2023 годах расходы федерального бюджета в % к ВВП снижаются с 18,6 % ВВП в 2021 году до 17,8 % ВВП в 2023 году.

7.2. Следует отметить, что существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета на 2021 – 2023 годы не произошло.

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2021 – 2023 году наибольший объем расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику, с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,8 % ВВП в 2021 году, 4,6 % ВВП в 2022 и 2023 годах).

млрд рублей

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
ВВП, млрд рублей	110 046	106 974	115 533	124 223	132 822
Расходы, всего *	18 214,4	23 734,2	21 520,1	21 337,6	22 487,7
в % ВВП	16,6	22,2	18,6	17,2	16,9

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
в том числе:					
Общегосударственные вопросы	1 363,5	3 639,1	1 582,8	1 458,5	1 617,2
прирост к предыдущему году, млрд рублей	106,4	2 275,6	-2 056,3	-124,3	158,7
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		2 130,9	-2,3	-167,6	
в % к итогу	7,5	15,3	7,4	6,8	7,2
в % ВВП	1,2	3,4	1,4	1,2	1,2
Национальная оборона	2 997,4	3 308,9	3 113,2	3 231,7	3 257,5
прирост к предыдущему году, млрд рублей	170,4	311,4	-195,7	118,5	25,8
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		221,9	-119,6	-87,4	
в % к итогу	16,5	13,9	14,5	15,1	14,5
в % ВВП	2,7	3,1	2,7	2,6	2,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 083,2	2 359,1	2 456,7	2 408,9	2 544,5
прирост к предыдущему году, млрд рублей	111,6	275,9	97,6	-47,8	135,6
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		-71,3	19,6	-58,5	
в % к итогу	11,4	9,9	11,4	11,3	11,3
в % ВВП	1,9	2,2	2,1	1,9	1,9
Национальная экономика	2 827,1	3 190,7	3 326,6	3 004,2	3 119,7
прирост к предыдущему году, млрд рублей	425,0	363,6	135,9	-322,4	115,5
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		528,8	489,3	-232,7	
в % к итогу	15,5	13,4	15,5	14,1	13,9
в % ВВП	2,6	3,0	2,9	2,4	2,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,1	384,0	322,2	296,1	417,3
прирост к предыдущему году, млрд рублей	133,3	101,9	-61,8	-26,1	121,2
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		123,2	13,9	-106,4	
в % к итогу	1,5	1,6	1,5	1,4	1,9

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
в % ВВП	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3
прирост к ФЗ № 380-ФЗ, млрд рублей					
Охрана окружающей среды	197,6	301,7	335,7	358,1	382,7
прирост к предыдущему году, млрд рублей	81,6	104,2	34,0	22,4	24,7
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		-38,6	-77,1	-84,6	
в % к итогу	1,1	1,3	1,6	1,7	1,7
в % ВВП	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Образование	826,5	1 011,2	1 082,7	1 052,1	1 094,8
прирост к предыдущему году, млрд рублей	103,9	184,7	71,5	-30,6	42,7
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		28,8	-40,5	-37,4	
в % к итогу	4,5	4,3	5,0	4,9	4,9
в % ВВП	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
Культура, кинематография	122,4	144,9	135,1	125,0	121,6
прирост к предыдущему году, млрд рублей	27,5	22,5	-9,8	-10,1	-3,4
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		0,5	1,4	0,3	
в % к итогу	0,67	0,61	0,63	0,59	0,54
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	713,0	1 264,7	1 129,4	1 134,8	1 100,9
прирост к предыдущему году, млрд рублей	175,7	551,7	-135,3	5,4	-33,9
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		186,8	60,4	56,3	
в % к итогу	3,9	5,3	5,2	5,3	4,9
в % ВВП	0,6	1,2	1,0	0,9	0,8
Социальная политика	4 882,8	5 767,1	5 594,5	5 762,1	6 073,9
прирост к предыдущему году, млрд рублей	301,0	884,3	-172,6	167,6	311,8
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		671,0	242,3	528,7	

Наименование	2019 год (отчет)	2020 год (оценка)	2021 год (проект)	2022 год (проект)	2023 год (проект)
в % к итогу	26,8	24,3	26,0	27,0	27,0
в % ВВП	4,4	5,4	4,8	4,6	4,6
Физическая культура и спорт	81,4	74,4	65,3	63,8	53,9
прирост к предыдущему году, млрд рублей	17,4	-7,0	-9,1	-1,5	-9,9
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		-0,3	2,0	-0,9	
в % к итогу	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
в % ВВП	0,1	0,1	0,06	0,05	0,04
Средства массовой информации	103,5	101,2	102,8	102,2	102,4
прирост к предыдущему году, млрд рублей	15,1	-2,3	1,6	-0,6	0,2
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		6,4	29,0	28,7	
в % к итогу	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,8	897,0	1 203,9	1 365,1	1 611,0
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-75,2	166,2	306,9	161,2	245,9
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		0	166,8	209,4	
в % к итогу	4,0	3,8	5,6	6,4	7,2
в % ВВП	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 003,1	1 290,3	1 069,2	975,1	990,4
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-92,3	287,1	-221,1	-94,1	15,3
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей		280,1	73,6	-29,0	
в % к итогу	5,5	5,4	5,0	4,6	4,4
в % ВВП	0,9	1,2	0,9	0,8	0,7

* Общий объем расходов без учета условно утверждаемых расходов в объеме 547,1 млрд рублей и 1 183,6 млрд рублей

Расходы на образование планируются на 2021 год на уровне 2020 года (0,9 % ВВП), на 2022–2023 годы снижаются до 0,8 % ВВП. Расходы на здравоохранение планируются на 2021 год на уровне 1 % ВВП, что на 0,2 процентного пункта ниже, чем

в 2020 году, в плановом периоде 2022–2023 годов снижаются до 0,9 – 0,8 % ВВП. Доля расходов на национальную оборону в 2021–2023 годах планируется с ежегодным снижением на 0,1 процентного пункта с 2,7 % ВВП в 2021 году до 2,5 % ВВП в 2023 году.

К 2023 году планируется повышение суммарной доли расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в общем объеме расходов с 23,8 % в 2020 году до 25,8 % в 2023 году, или на 2 процентных пункта.

По итогам 2019 года отмечен самый низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета за последние 12 лет (94,2 %). Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 120,97 млрд рублей. При этом наибольший объем неисполненных бюджетных назначений установлен по разделам бюджетной классификации «Национальная экономика» (252,2 млрд рублей), «Национальная оборона» (236,0 млрд рублей), «Общегосударственные вопросы» (233,1 млрд рублей).

Счетная палата отмечает, что законопроектом на 2021 год планируется увеличение расходов федерального бюджета по сравнению с показателями исполнения за 2019 год по разделу «Национальная экономика» – на 499,6 млрд рублей, или на 17,7 %, по разделу «Национальная оборона» – на 115,8 млрд рублей, или на 3,9 %, по разделу «Общегосударственные вопросы» – на 219,2 млрд рублей, или на 16,1 % соответственно.

При этом увеличение расходов на 2021 год по сравнению с показателями на 2020 год, утвержденными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), по разделу «Национальная экономика» планируются в объеме 664,7 млрд рублей, или 25 %, по разделу «Национальная оборона» – 26,2 млрд рублей, или 0,8 %, по разделу «Общегосударственные вопросы» – 74,6 млрд рублей, или 4,9 %.

Уровень исполнения расходов по указанным разделам по состоянию на 1 октября 2020 года составляет 51,1 %, 66,1 % и 31,9 % соответственно, при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета – 63,2 %.

При этом уровень исполнения расходов по указанным разделам за аналогичный период 2019 года составлял 49,5 %, 62,8 % и 52,3 % соответственно, при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 62,4 %.

Следует отметить, что по итогам исполнения федерального бюджета за 2019 год отмечен значительный рост остатков, подлежащих использованию в 2020 году на те же цели, объем которых составил 823,8 млрд рублей, из них на: исполнение обязательств по оплате заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежавших в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в отчетном году, – 348,6 млрд рублей; финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры – 148,2 млрд рублей.

Законопроектом планируется увеличение объема контрактных расходов (открытая часть) на 87,4 млрд рублей по сравнению с показателем исполнения за 2019 год, или на 3,8 %, который составит в 2021 году 2 403,5 млрд рублей с дальнейшим увеличением в 2023 году до 2 499,1 млрд рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 49,6 %, что на 6,3 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

Финансовое обеспечение реализации национальных проектов (программ), комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (открытая часть) планируется с увеличением на 644,0 млрд рублей по сравнению с показателем исполнения за 2019 год, или на 40,2 %, и составит в 2021 году 2 245,8 млрд рублей с дальнейшим увеличением в 2023 году до 2 780,5 млрд рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2020 года составил 48,4 %, что на 7,5 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2021 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по Минфину России, Минобороны России и МВД России, которые в целом по указанным главным распорядителям в 2021 году составят 57,1 % общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2021 год предусматриваются 93 главным распорядителям.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2021 год по сравнению с 2020 годом более чем на 10 % предусматривается по 4 главным распорядителям, по 6 главным распорядителям – более чем на 20 %, из них по ФСО России – в 1,7 раза, Минцифры России – в 1,4 раза.

По итогам 2019 года отмечен низкий уровень кассового исполнения по Министерству просвещения Российской Федерации – 82,0 % (169 450,0 млн рублей). По состоянию на 1 сентября 2020 года также отмечается низкий уровень кассового исполнения – 34,9 % (96 487,0 млн рублей). Вместе с тем законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований относительно Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) на 103 725,7 млн рублей, или на 40,9 %. Следует отметить, что в законопроекте предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление субсидии на организацию бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных и муниципальных образовательных организациях, в сумме 59 249,6 млн рублей, однако за 8 месяцев 2020 года расходы по указанной субсидии не осуществлялись.

Кроме того, отмечается низкий уровень кассового исполнения по консолидированной субсидии на модернизацию инфраструктуры общего образования в отдельных субъектах Российской Федерации (2019 год – 4 377,7 млн рублей, или 81,2 %, за 8 месяцев 2020 года – 2060,5 млн рублей, или 29,9 %). Вместе с тем законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на предоставление указанной субсидии на 615,2 млн рублей, или на 16,2 %.

По итогам 2019 года отмечен низкий уровень кассового исполнения по Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации – 77,1 % (57 649,7 млн рублей). По состоянию на 1 сентября 2020 года отмечается также низкий уровень кассового исполнения – 16,5 % (12 342,1 млн рублей). Вместе с тем законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований относительно сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года на 29 505,2 млн рублей, или на 39,5 %, до 104 212,7 млн рублей. Увеличение расходов отмечается в основном на финансовое обеспечение федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в рамках госпрограммы «Информационное общество» (на 25 273,3 млн рублей, или на 38,7 %) при низком кассовом исполнении за 2019 год (49 963,1 млн рублей, или 74,9 %) и за 8 месяцев 2020 года (6 848,4 млн рублей, или 10,5 %).

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2021 год по сравнению с 2020 годом предусматривается по 64 главным распорядителям. Более чем на 10 % уменьшаются объемы бюджетных ассигнований по 42 главным распорядителям, из них по Федеральному казначейству – на 75,7 %, Ростуризму – на 50,8 %, Россвязи – на 39,2 %, Роскомнадзору – на 39,0 %.

7.3. В проекте федерального бюджета на 2021 – 2023 годы предусмотрено резервирование бюджетных ассигнований по виду расходов 870 «Резервные средства». Объемы резервирования (открытая часть) в 2021 году составят 1 535,4 млрд рублей, или 7,1 % общего объема расходов, в 2022 году – 739,1 млрд рублей, или 3,4 %, в 2023 году – 860,3 млрд рублей, или 3,6 %.

При этом по сравнению с утвержденным Федеральным законом № 380-ФЗ (без учета Федерального закона № 52-ФЗ) показателем на 2021 год резервные средства в 2021 году увеличены на 1 000,8 млрд рублей, или в 2,9 раза, в 2022 году на 116,7 млрд рублей, или в 1,2 раза.

Объемы резервирования, предусмотренные в проекте федерального бюджета на 2021 год, больше объемов резервных средств, предусмотренных на 2020 год в проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», внесенном в Государственную Думу, – на 1 125,1 млрд рублей, или в 3,7 раза (в 2020 году – 410,3 млрд рублей, или 2,1 % общего объема расходов федерального бюджета). Наибольшее увеличение объемов резервных средств связано с резервированием бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий проекта Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (в 2021 году – 666,9 млрд рублей, в 2022 году – 90,9 млрд рублей, в 2023 году – 140 млрд рублей).

Счетная палата отмечает, что ежегодно значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется. Так, в 2019 году объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 54,5 млрд рублей (без учета средств резервных фондов) и увеличился по сравнению с 2018 годом на 9 % (2018 год – 49,97 млрд рублей).

8. Национальные проекты (программы), федеральные проекты

8.1. Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) скорректированы национальные цели развития Российской Федерации (определены 5 целей: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация), увеличен горизонт планирования до 2030 года, а также скорректированы или установлены новые целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей развития.

В целях достижения новых национальных целей, установленных в Указе № 474, потребуется пересмотр и корректировка параметров действующих национальных и федеральных проектов, а также возможное принятие новых национальных и федеральных проектов.

В соответствии с протоколом заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 13 июля 2020 г. № 4 в срок до 30 октября 2020 года Правительству Российской Федерации поручено привести национальные проекты в соответствие с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2030 года с учетом мероприятий Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения. При корректировке национальных проектов предусмотреть в их составе общественно значимые результаты, непосредственно влияющие на улучшение качества жизни граждан и условий ведения предпринимательской деятельности, и обеспечить внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты, представить предложения о внесении изменений в перечень ключевых параметров национальных проектов, рассмотреть вопрос о разработке национального проекта в сфере туризма.

В соответствии с Указом № 474 Правительству Российской Федерации до 30 октября 2020 года необходимо представить предложения по приведению 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) в соответствие с Указом № 474, а также скорректировать (разработать) при участии Государственного Совета Российской Федерации и представить на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальные проекты, направленные на достижение национальных целей и целевых показателей, определенных в Указе № 474.

Законопроект сформирован на основе 12 национальных проектов (программ) и комплексного плана и федеральных проектов, входящих в их состав, утвержденных в целях достижения 9 национальных целей, предусмотренных Указом № 204.

Таким образом, после приведения паспортов национальных (федеральных) проектов в соответствие с Указом № 474 необходимо внести изменения в законопроект в рамках подготовки поправок ко второму чтению в Государственной Думе.

8.2. Пояснительная записка к законопроекту не содержит информации о достижении текущих результатов реализации национальных и федеральных проектов за истекший период 2020 года, значениях целевых показателей по годам реализации нацпроектов, оценке их ожидаемых значений по итогам 2020 года, влиянии изменений бюджетных ассигнований на достижение показателей и результатов национальных и федеральных проектов.

8.3. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов, а также комплексного плана в 2021 году в объеме 2 245,8 млрд рублей, что на 55,3 млрд рублей (на 2,5 %) больше показателя сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2020 года, но на 210,8 млрд рублей (на 8,6 %) меньше показателя Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями); в 2022 году – 2 608,5 млрд рублей, что на 362,8 млрд рублей (на 16,2 %) больше объема, предусмотренного законопроектом на 2021 год, но на 372,3 млрд рублей (на 12,5 %) меньше показателя Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями); в 2023 году – 2 780,5 млрд рублей, что на 171,9 млрд рублей (на 6,6 %) больше объема, предусмотренного законопроектом на 2022 год.

В законопроекте по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) доля общих расходов на реализацию национальных проектов (программ) в ВВП сокращается: в 2021 году – с 2 % до 1,9 %, в 2022 году – с 2,3 % до 2,1 %. В 2021–2022 годах сокращается доля расходов на реализацию национального проекта «Демография» в ВВП с 0,7 % до 0,6 %, на реализацию национального проекта «Образование» в 2021 году – с 0,2 % до 0,1 %.

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение в %	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение в %	паспорт проекта	законопроект	отклонение в %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
ВВП	113 631	120 687	115 533		128 850	124 223			132 822	
ВСЕГО на реализацию национальных проектов	2 190,5	2 456,6	2 245,8	91,4	2 980,9	2 608,5	87,5	2 522,9	2 780,5	110,2
в % к ВВП	1,9	2,0	1,9	x	2,3	2,1	x	x	2,1	x

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	отклоне-ние в %	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	отклонение в %	паспорт проекта	законо-проект	отклоне-ние в %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
Национальный проект «Демография»	735,3	826,3	742,5	89,9	840,7	762,4	90,7	464,1	855,9	184,4
в % к ВВП	0,6	0,7	0,6	x	0,7	0,6	x	x	0,6	x
Национальный проект «Здраво-охранение»	306,7	252,8	243,2	96,2	262,6	251,1	95,6	218,6	212,1	97,1
в % к ВВП	0,3	0,2	0,2	x	0,2	0,2	x	x	0,2	x
Национальный проект «Образование»	132,2	181,3	171,6	94,6	162,9	155,7	95,6	119,5	184,6	154,5
в % к ВВП	0,1	0,2	0,1	x	0,1	0,1	x	x	0,1	x
Национальный проект «Жилье и городская среда»	118,9	108,4	102,6	94,7	189,1	125,7	66,5	192,1	178,4	92,9
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	x	0,1	0,1	x	x	0,1	x
Национальный проект «Экология»	72,0	126,9	108,0	85,1	153,7	131,9	85,8	151,8	140,3	92,4
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	x	0,1	0,1	x	x	0,1	x
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	149,0	124,8	117,4	94,1	23,9	34,0	142,5	23,2	26,3	113,4
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	x	0,02	0,03	x	x	0,02	x
Национальный проект «Произво-дительность труда и поддержка занятости»	5,2	6,9	6,4	92,6	7,5	6,9	92,3	7,8	7,2	92,3
в % к ВВП	0,005	0,01	0,01	x	0,01	0,01	x	x	0,01	x
Национальный проект «Наука»	45,7	55,1	54,9	99,5	76,4	76,3	99,9	97,8	97,8	100,0

Наименование	2020 год*	2021 год			2022 год			2023 год		
		Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	отклоне-ние в %	Федеральный закон № 380-ФЗ (с изменениями)	законо-проект	отклонение в %	паспорт проекта	законо-проект	отклоне-ние в %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10	11=10/9*100
в % к ВВП	0,04	0,05	0,05	х	0,1	0,1	х	х	0,1	х
Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»	113,4	177,9	150,2	84,4	258,0	211,1	81,8	233,3	190,7	81,7
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,2	0,2	х	х	0,1	х
Национальный проект «Культура»	16,1	20,3	21,7	106,8	23,2	24,3	104,5	21,9	25,1	114,7
в % к ВВП	0,01	0,02	0,02	х	0,02	0,02	х	х	0,02	х
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	64,8	47,5	56,3	118,7	87,9	61,0	69,3	94,2	78,7	83,5
в % к ВВП	0,1	0,04	0,05	х	0,1	0,05	х	х	0,1	х
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	69,3	124,0	97,5	78,7	219,4	206,0	93,9	212,6	193,0	90,8
в % к ВВП	0,1	0,1	0,1	х	0,2	0,2	х	х	0,1	х
Комплексный план	361,8	404,5	373,4	92,3	675,5	562,2	83,2	685,9	590,4	86,1
в % к ВВП	0,3	0,3	0,3	х	0,5	0,5	х	х	0,4	х

8.4. В соответствии с законопроектом в составе национальных проектов и комплексного плана в 2021–2023 годах за счет средств федерального бюджета планируется реализация 75 федеральных проектов.

Законопроектом в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию нового федерального проекта «Искусственный интеллект».

По сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) в 2021 году по 12 федеральным проектам предусматривается увеличение бюджетных ассигнований, по 57 федеральным проектам – уменьшение, по 5 федеральным проектам бюджетные ассигнования не изменяются.

В рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» бюджетные ассигнования на реализацию федерального проекта «Логистика международной торговли» не предусматриваются.

8.5. В рамках национальных проектов и комплексного плана законопроектом предусмотрены средства межбюджетных трансфертов на 2021 год в объеме 697,7 млрд рублей, или 24,5 % общего объема межбюджетных трансфертов (в 2020 году – 25 %), на 2022 год – 692,2 млрд рублей, или 25,1 %, и на 2023 год – 704,4 млрд рублей, или 24,5 %.

По сравнению с показателями планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) объем средств межбюджетных трансфертов, предусмотренный на национальные проекты, в 2021 году снизится на 5,9 %, в 2022 году увеличится на 1,7 %.

8.6. Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию 4 федеральных проектов в рамках комплексной программы «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года» на 2021–2023 годы в объеме по 21,0 млрд рублей ежегодно. Указанная комплексная программа разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 270 «О развитии техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации».

Правительству Российской Федерации при разработке указанной комплексной программы поручено предусмотреть распространение на нее действия нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок реализации национальных (федеральных) проектов (программ), в том числе в части финансового обеспечения.

В связи с этим, по мнению Счетной палаты, информацию о расходах на реализацию федеральных проектов комплексной программы целесообразно справочно отразить в разделе «Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов» и приложении № 8 к пояснительной записке.

8.7. Бюджетные ассигнования, предусмотренные на выполнение энергетической части комплексного плана, отраженные в госпрограмме «Развитие энергетики» и ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2024 года», после утверждения паспортов соответствующих федеральных проектов необходимо классифицировать по целевым статьям расходов как средства на их реализацию.

8.8. Бюджетные ассигнования по национальным проектам (программам) и комплексному плану в законопроекте предусматриваются в рамках 24 госпрограмм. В структуре одной госпрограммы предусматривается реализация до 5 национальных проектов. Реализация 10 национальных проектов и комплексного плана предусматривается в структуре нескольких госпрограмм. Отдельные федеральные проекты также реализуются в составе нескольких госпрограмм.

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 взаимосвязаны, не в полной мере соответствуют целям, задачам, показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности, указам Президента Российской Федерации.

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 была определена цель обеспечить повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет). Указом № 474 вместо указанной цели был определен целевой показатель повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет к 2030 году в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». При этом в проекте паспорта госпрограммы «Развитие здравоохранения» указанный показатель не нашел отражения.

В Указе № 204 (подпункт «б» пункта 14) поставлена задача по формированию 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. Данная задача в проекте паспорта госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» отсутствует.

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 %», а также установленный Указом № 474 целевой показатель «Обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности».

По экспертной оценке Счетной палаты, 31 из 45 госпрограмм (68,9 % общего количества госпрограмм) в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования, из них 29 госпрограмм не соответствуют отраслевым стратегическим документам.

Анализ значений показателей госпрограмм свидетельствует о неизменности показателей по годам реализации (267 показателей, или 19,7 %, по 33 госпрограммам, или по 73,3 % госпрограмм) либо о слабовыраженной динамике (263 показателя, или 21,5 %, по 32 госпрограммам, или по 71,1 % госпрограмм). 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 2019 года отсутствовали фактические данные.

Так, проектом паспорта госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» предусматривается на уровне госпрограммы 2 из 5 показателей, по которым не были представлены фактические значения при формировании уточненного годового отчета о ходе реализации и оценки эффективности госпрограммы за 2019 год, по госпрограмме «Информационное общество» – 4 из 6 показателей.

Счетная палата полагает необходимым принятие дополнительных мер по корректировке набора показателей госпрограмм с учетом сроков формирования официальной статистической отчетности.

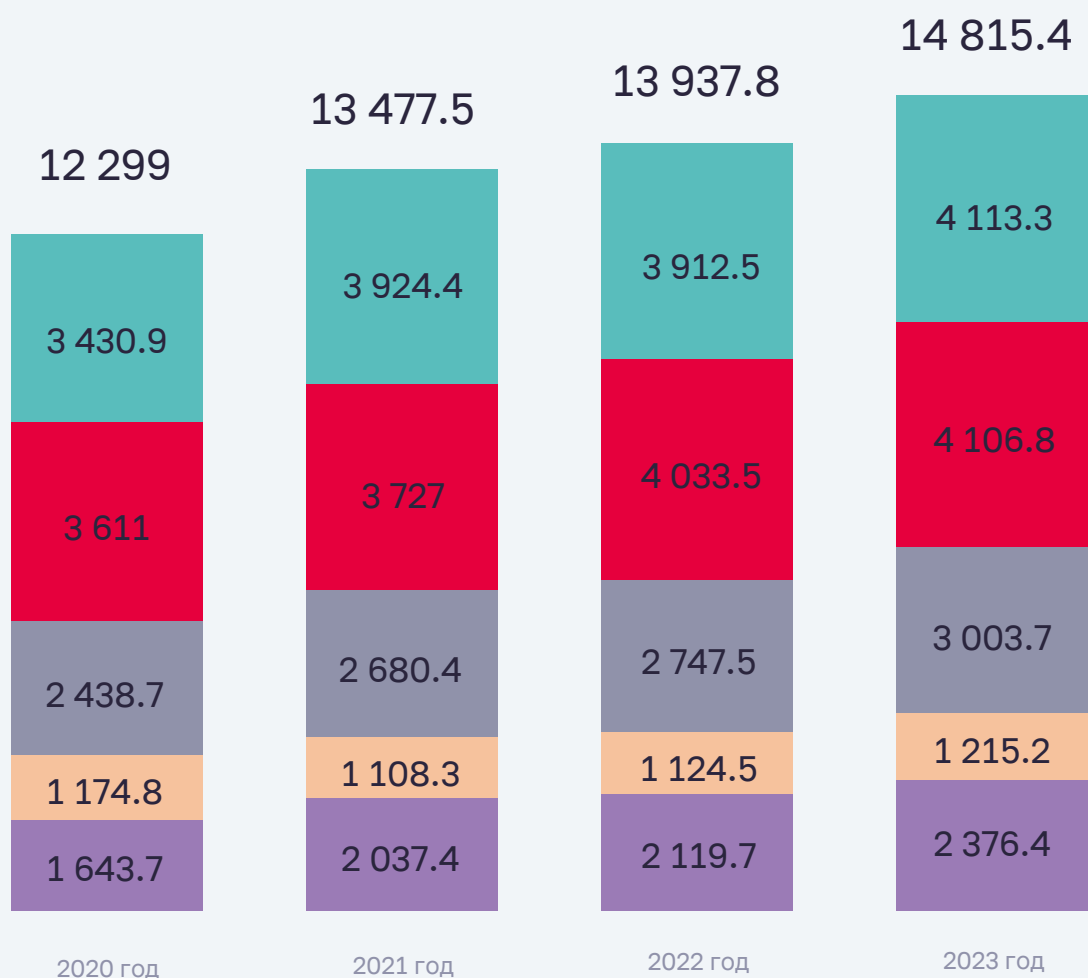
9.2. В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 45 госпрограмм (открытая часть) на 2021 год планируются в объеме 13 477 487,3 млн рублей, на 2022 год – 13 937 821,6 млн рублей, на 2023 год – 14 815 391,1 млн рублей, или 73,6 %, 76,8 % и 77,0 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть) соответственно (рисунок 5).

Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2021 год на 449 074,2 млн рублей, или на 3,4 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2021 год, на 2022 год – на 3,4 % больше предусмотренных Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на 2022 год, на 2023 год – на 6,3 % больше, чем в 2022 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 2021–2023 годы, предусмотренные проектами паспортов, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

Прогноз по расходам на реализацию госпрограмм

- Новое качество жизни
- Инновационное развитие и модернизация экономики
- Обеспечение национальной безопасности
- Сбалансированное региональное развитие
- Эффективное государство



млрд. руб.

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 2021 – 2023 годах. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом оценки эффективности их реализации в 2019 году.

9.4. Анализ показателей, представленных к проектам паспортов, свидетельствует об изменении перечня и значений показателей по всем госпрограммам. Вместе с тем Счетная палата обращает внимание на избыточность показателей.

Согласно проектам представленных паспортов и сводной информации по 45 госпрограммам на 2021 год предусматривается установить 1 496 показателей (на 156 показателей, или на 9,4 %, меньше, чем предусмотрено на 2020 год), на 2022 год – 1 479 показателей (на 17 показателей, или на 1,1 %, меньше, чем предусмотрено на 2021 год), на 2023 год – 1 485 показателей (на 6 показателей, или на 0,4 %, больше, чем предусмотрено на 2022 год).

Следует отметить, что в предыдущие годы также наблюдалось значительное количество показателей (2015 год – 2 016 показателей по 39 госпрограммам, 2016 год – 2 553 показателя по 41 госпрограмме, 2017 год – 2 269 показателей по 40 госпрограммам, 2018 год – 2 067 показателей по 40 госпрограммам, 2019 год – 2 100 показателей по 42 госпрограммам).

По мнению Счетной палаты, значительное количество показателей не способствует концентрации государственных ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе и эффективному управлению госпрограммами, а также не позволяет осуществлять полноценный контроль за их реализацией и принимать управленческие решения.

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 24 к законопроекту бюджетные ассигнования (открытая часть) на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) предусмотрены в 2021 году в сумме 1 116,2 млрд рублей, в 2022 году – 1 236,9 млрд рублей и в 2023 году – 1 284,5 млрд рублей.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с учетом изменений) законопроектом в 2021 году предусмотрено уменьшение объема субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на 73,8 млрд рублей, или на 6,2 %, в 2022 году – 126,8 млрд рублей, или на 9,3 %.

Законопроектом предусмотрена субсидия Росавтодору на осуществление платы концедента в рамках заключенных концессионных соглашений на 2021 год в сумме 13 981,2 млн рублей, на 2022 год – 14 265,4 млн рублей и на 2023 год – 14 561,1 млн рублей. В нарушение положения пункта 1.19 приложения № 9 к концессионному соглашению при расчете прогнозных значений бюджетных ассигнований на период 2021–2023 годов в части платы концедента Росавтодором были использованы индексы потребительских цен на 2020 и 2021 годы, не соответствующие официально опубликованным данным, что повлекло за собой превышение объемов бюджетных ассигнований на общую сумму 155,6 млн рублей, в том числе на 2021 год – на 39,5 млн рублей, на 2022 год – на 56,9 млн рублей, на 2023 год – на 59,2 млн рублей.

Законопроектом предусмотрена субсидия Минпромторгу России по целевой статье «Субсидии компаниям – производителям воздушных судов для местных и региональных воздушных линий на компенсацию части затрат на сертификацию таких воздушных судов, а также на компенсацию части затрат на реализацию проектов по подготовке и сертификации производства воздушных судов для местных и региональных воздушных линий» в 2021–2023 годах в сумме 90,0 млн рублей ежегодно.

В обоснованиях бюджетных ассигнований, размещенных в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет», отражено, что указанные бюджетные ассигнования предусматриваются для возмещения затрат ООО «Фирма «МВЕН» на выполнение сертификационных работ самолета сельскохозяйственного назначения Т-500 (МВ-500), который представляет собой цельнокомпозитный одноместный низкоплан, не предназначенный для перевозки пассажиров на местных и региональных воздушных линиях, что не соответствует цели предоставления субсидии, установленной правилами предоставления субсидии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 623.

В 2018 году Минпромторгом России была предоставлена субсидия на аналогичные цели ООО «Фирма «МВЕН» в сумме 4,7 млн рублей, при этом отчеты о достижении показателей результативности использования субсидии указанным обществом не представлены. По состоянию на 2 октября 2020 года, по информации СПАРК–Интерфакс, оценочная сумма взыскиваемой задолженности по налогам с ООО «Фирма «МВЕН» составляет 10,8 млн рублей.

10.1.2. В соответствии с приложением 27 к законопроекту бюджетные ассигнования на осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ предусмотрены в общем объеме 341,0 млрд рублей (открытая часть), в том числе в 2021 году – 89,8 млрд рублей (по 27 АО), в 2022 году – 121,2 млрд рублей (по 23 АО) и в 2023 году – 130,0 млрд рублей (по 21 АО).

Структура имущественных взносов в 2021–2023 годах



● 181.8

Государственная корпорация —
Фонд содействия реформированию
жилищно-коммунального хозяйства

● 27.4

Государственная корпорация
развития «ВЭБ.РФ»

● 54

Публично-правовая компания
«Фонд защиты прав граждан -
участников долевого строительства»

● 27

Государственная корпорация
по содействию разработке,
производству и экспорту
высокотехнологичной промышленной
продукции «Ростех»

● 31.1

Публично-правовая компания
по формированию комплексной
системы обращения с твердыми
коммунальными отходами «Российский
экологический оператор»

● 5.8

Государственная компания
«Российские автомобильные дороги»

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с учетом изменений) законопроектом в 2021 году предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО на 14,6 млрд рублей, или на 19,4 %, в 2022 году уменьшение на 1,9 млрд рублей, или на 1,6 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на реализацию инвестиционного проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла»: в 2021 году – в сумме 30 106,9 млн рублей и в 2022 году – в сумме 20 000,0 млн рублей.

Следует отметить, что на объекты, включенные в программу развития железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла с учетом организации перспективных диаметральных маршрутов на период с 2019 по 2024 год со сроками реализации в 2021–2023 годах, отсутствуют проектно-сметная документация и сводные сметные расчеты не утверждены.

Кроме того, согласно отчету о достижении показателей результативности указанного инвестиционного проекта по состоянию на 1 июля 2020 года остатки средств федерального бюджета составляли 29 985,2 млн рублей, или 37,8 % предоставленных в 2019–2020 годах ОАО «РЖД» на реализацию проекта средств в сумме 79 365,6 млн рублей.

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 обращает внимание на недостаточную обоснованность в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы АО, наличие которых позволило бы проанализировать обоснованность и целесообразность указанных средств.

10.1.3. В соответствии с приложением 22 к законопроекту в 2021–2023 годах предусматривается осуществить 11 имущественных взносов Российской Федерации в 3 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»: в 2021 году – в сумме 83,2 млрд рублей, в 2022 году – 79,6 млрд рублей и в 2023 году – 164,3 млрд рублей, а также предоставить субсидии на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и по доверительному управлению автомобильными дорогами: в 2021 году – в сумме 122,0 млрд рублей, в 2022 году – 224,0 млрд рублей и в 2023 году – 223,7 млрд рублей.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с учетом изменений) законопроектом в 2021 году предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на 19,1 млрд рублей, или на 29,8 %, в 2022 году уменьшение на 52,5 млрд рублей, или на 39,7 %, а также уменьшение объема субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании на 4,2 млрд рублей, или на 3,3 %, в 2022 году – на 11,9 млрд рублей, или на 5 %.

Следует отметить, что в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 6 октября 2020 года по ряду имущественных взносов Российской Федерации и субсидий государственным корпорациям (компаниям) материалы, поясняющие расчет сумм бюджетных ассигнований на их осуществление, не прилагаются.

Главными распорядителями средств федерального бюджета (Минтранс России, Минстроем России, Минприроды России, Минэкономразвития России, Минцифры России) и Минфином России не обеспечено выполнение требований в соответствии с приложениями № 94 и № 95 к Порядку формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденному приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н, в ходе формирования законопроекта.

Планируемые объемы бюджетных ассигнований на предоставление субсидии ГК «Автодор» на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами завышены на 2021 год на 4 078,7 млн рублей и на 2022 год – на 2 803,8 млн рублей.

Так, исходя из предусмотренных финансовым планом на 2021 и 2022 годы расходов ГК «Автодор» за счет доходов по доверительному управлению, объем субсидии из федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог на 2021 и 2022 годы составит 18 237,0 млн рублей и 21 244,7 млн рублей, что на 4 078,7 млн рублей и на 1 565,1 млн рублей меньше объемов, предусмотренных законопроектом (на 2021 год – 22 315,7 млн рублей, на 2022 год – 22 809,9 млн рублей). Также при определении объема указанной субсидии на 2022 год включены участки дорог, которые не введены в эксплуатацию (срок ввода – 31 декабря 2022 года), что повлекло завышение планируемого объема бюджетных ассигнований на 2022 год на сумму 1 238,7 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 2021 году в общей сумме 1 404 976,2 млн рублей, что составляет 6,5 % общего объема бюджетных ассигнований,

в том числе на финансовое обеспечение государственного задания – 1 061 994,1 млн рублей, или 75,6 %, на иные цели – 274 962,0 млн рублей, или 19,6 %, на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 68 020,2 млн рублей, или 4,8 %.

Увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2021 году по сравнению с 2020 годом планируется по 11 из 12 разделов, в том числе наибольшее увеличение по разделам «Социальная политика» – на 9,8 %, «Физическая культура и спорт» – на 6,8 % и «Здравоохранение» – на 4,6 %. Уменьшение объема субсидий планируется по разделу «Культура, кинематография» – на 0,9 %.

Анализ исполнения требований нормативных правовых актов, необходимых для формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2021 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, показал, что Минсельхозом России по отдельным государственным услугам не утверждены значения базовых нормативов затрат и (или) отраслевых коэффициентов к ним, федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах культуры (Минкультуры России), архивного дела (Росархив), спорта (Минспорт России), геодезии и картографии (Росреестр), на сайте www.budget.gov.ru не размещены базовые нормативы затрат.

В ходе контрольных мероприятий по отдельным учреждениям установлены факты расчета объема субсидии на выполнение государственного задания не на основании утвержденных нормативных затрат (Минобрнауки России, Росрыболовство, Рослесхоз, Россвязь), а также без учета доходов от платной деятельности (Управление делами Президента Российской Федерации). По отдельным учреждениям Управления делами Президента Российской Федерации, Росводресурсов и ФГБОУ ВПО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова» запланированы бюджетные ассигнования на выполнение работ, не предусмотренных учредительными документами. В отдельных случаях использовались некорректные коэффициенты платной деятельности (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минтруд России, Минюст России, Управление делами Президента Российской Федерации), применялись неутвержденные или неправильно рассчитанные территориальные корректирующие коэффициенты, что привело к некорректному расчету объема бюджетных ассигнований, в том числе к завышению (Минобрнауки России, Минэкономразвития России), при планировании объема бюджетных ассигнований не учитывались показатели государственного задания (Росморречфлот, Фонд содействия инновациям).

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

В соответствии с законопроектом объем контрактруемых расходов (открытая часть) в 2021 году составляет 2 403,5 млрд рублей, или 13,1 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть), что на 306,1 млрд рублей, или на 11,3 %, меньше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных сводной бюджетной росписью на 1 сентября 2020 года.

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-коммуникационных технологий.

Формирование бюджетных ассигнований на 2021–2023 годы на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий осуществлялось рядом главных распорядителей на основании не согласованных с Минцифры России проектов планов информатизации главных распорядителей или в их отсутствие, что создает риски неэффективных (избыточных) расходов средств федерального бюджета.

10.4. Бюджетные ассигнования на обеспечение функций федеральных государственных органов

Не в полной мере применяли нормативные затраты при формировании законопроекта 6 главных распорядителей бюджетных средств (Минтранс России, Росавиация, Росмолодежь, Росприроднадзор, Росреестр, Ространснадзор).

В ходе проверок Счетной палатой установлено, что 5 главными распорядителями (РАНХиГС, РФФИ, СПбГУ, ФГБУК «Государственный Эрмитаж», ФГБУК «Большой театр») не утверждались ведомственные акты, устанавливающие нормативные затраты.

Кроме того, принятые акты 33 главных распорядителей (40,7 %) (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ГК «Росатом», Минздрав России, Минкультуры России, Минприроды России, Минпросвещения России, Минсельхоз России, Минспорт России, Минтранс России, Минэкономразвития России, Минцифры России, МЧС России, Росавиация, Росавтодор, Росаккредитация, Росводресурсы, Росгвардия, Росгидромет, Росжелдор, Рослесхоз, Росмолодежь, Росморречфлот, Роснедра, Росприроднадзор, Росреестр, Росрыболовство, Россвязь, Росстат, Ростехнадзор, Ространснадзор, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФСИН России) не в полной мере соответствуют Правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084.

При этом ведомственные акты 12 главных распорядителей (Минздрав России, Минкультуры России, Минсельхоз России, Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росводресурсы, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот,

Росрыболовство, Росстат) также не соответствовали установленным требованиям, что отмечалось в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

По итогам анализа ведомственных актов об утверждении нормативных затрат установлено, что основными недостатками являются несоблюдение (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 от 20 октября 2014 г. № 1084, 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 10 раз до 58,8 раза). Аналогичный вывод содержался в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», диапазон отклонения стоимостных показателей составил от 5 до 12 раз.

Требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), которые были утверждены 15 главными распорядителями (17,4 %) (Генеральная прокуратура Российской Федерации, ГК «Роскосмос», Минздрав России, Минприроды России, Минтранс России, Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росавтодор, Росводресурсы, Росжелдзор, Росмолодежь, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Федеральное казначейство, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»), не в полной мере соответствуют правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927.

При этом ведомственные акты ГК «Роскосмос», Минтранса России, Минцифры России, Росжелдора также не соответствовали установленным требованиям, что отмечалось в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

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 25 сентября 2020 года в соответствии с Порядком формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденным приказом Минфина России от 28 февраля 2020 г. № 32н (далее в настоящем подразделе – Порядок ОБАС), работы по уточнению обоснований бюджетных ассигнований с учетом решений Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее – Правительственная комиссия) и решений Правительства Российской Федерации главными распорядителями средств федерального бюджета в подсистеме бюджетного планирования бюджетных ассигнований (7-й этап «Показатели проекта федерального бюджета») не были завершены в срок, что не соответствует пункту 19 Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

В соответствии с пунктом 20 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 2020 года.

Следует отметить, что ряд фактов некорректного заполнения форм обоснований бюджетных ассигнований, выявленных в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты, были устранены главными распорядителями средств федерального бюджета в рамках работы по приведению обоснований бюджетных ассигнований в соответствие с показателями законопроекта.

10.5.3. 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 2021 году и плановом периоде 2022 и 2023 годов; нормативные правовые акты, не устанавливающие направление расходов по целевой статье классификации расходов бюджетов; нормативные правовые акты, действие которых не распространяется на 2021–2023 годы (признаны утратившими силу).

В реестре расходных обязательств главными распорядителями средств федерального бюджета приведены ссылки на нормативные правовые акты, носящие процедурный характер или определяющие общие подходы и принципы регулирования; 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 (форма по ОКУД 0505701), заполненных в подсистеме «Бюджетное планирование», установлены недостатки осуществления отдельными главными распорядителями расчета объемов публичных нормативных обязательств (ГФС России, Минобороны России, МЧС России, МИД России и ФСИН России).

Указанные недостатки в основном связаны с тем, что расчет объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств осуществляется исходя из размеров выплат, не соответствующих нормативным правовым актам, устанавливающим указанные выплаты (например, предусмотренные по ГФС России бюджетные ассигнования на пособия лицам, являвшимся сотрудниками федеральной фельдъегерской связи, получившим телесные повреждения, исключающие для них возможность дальнейшего осуществления служебной деятельности, а также семьям и иждивенцам погибших (умерших) сотрудников федеральной фельдъегерской связи).

При проверке расчетов ОБАС на исполнение отдельных ПНО установлено применение главными распорядителями коэффициента индексации, не соответствующего коэффициенту, установленному статьей 8 законопроекта для указанных выплат (1,04 вместо 1,037).

Кроме того, установлено осуществление Минфином России индексации предусмотренных по МИДу России бюджетных ассигнований на исполнение публичного нормативного обязательства по возмещению расходов, связанных с погребением погибших (умерших) граждан, замещавших государственные должности Российской Федерации Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (Чрезвычайного и Полномочного Посла Союза ССР) в иностранном государстве, Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации (Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Союза ССР) при международной организации (в иностранном государстве) в отсутствие нормативно установленного порядка индексации затрат на погребение.

Счетная палата в заключениях на проекты федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период отмечала, что отсутствие в формах ОБАС возможности учитывать особенности расчета бюджетных ассигнований на исполнение отдельных публичных нормативных обязательств приводит к снижению прозрачности расчетов.

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.

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

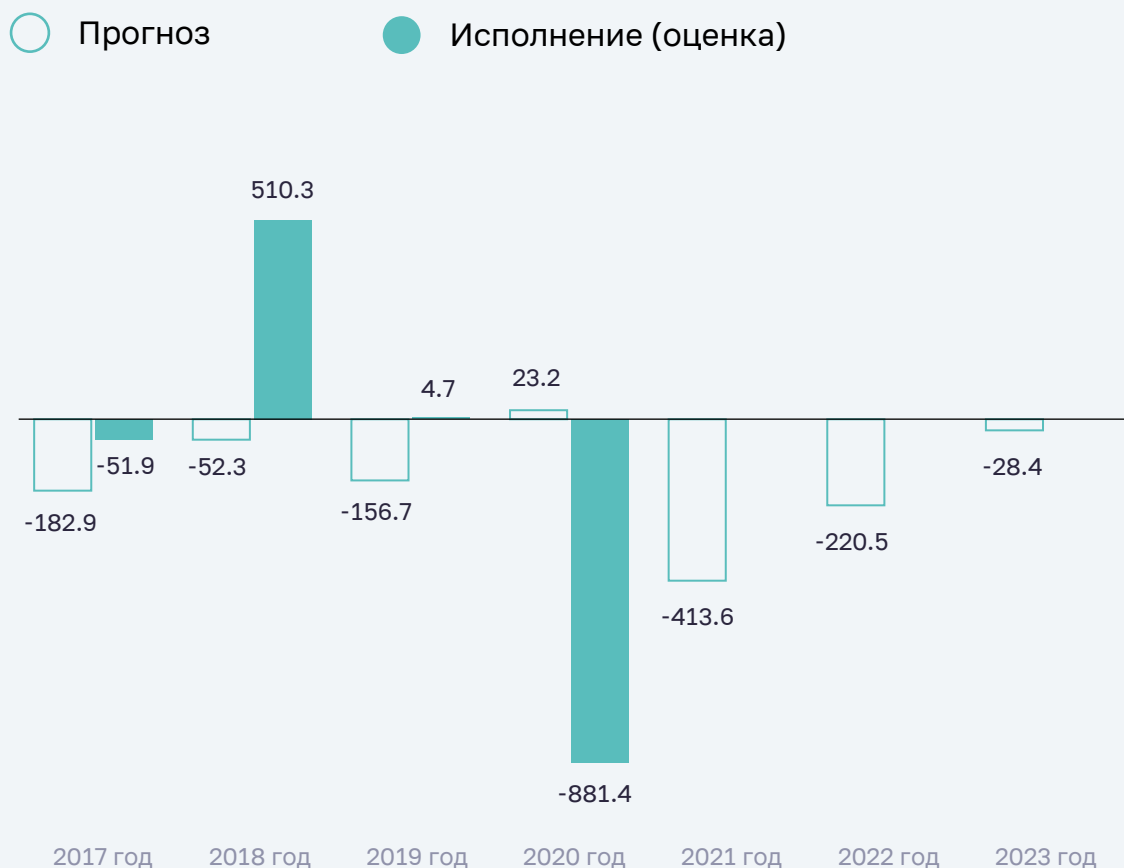
В 2021–2023 годах прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также снижение дефицита указанных бюджетов с 413,6 млрд рублей (0,4 % ВВП) в 2021 году до 28,4 млрд рублей (0,02 % ВВП) в 2023 году.

11.1. Анализ результатов исполнения консолидированных бюджетов регионов свидетельствует об их недостаточной сбалансированности и значительном уровне дифференциации между субъектами Российской Федерации. В 2017 году с дефицитом исполнены бюджеты 47 регионов, в 2018 году – 15 регионов, в 2019 году – 35 (из них бюджеты 9 регионов были исполнены с дефицитом и в 2018 году). По состоянию на 1 сентября 2020 года с дефицитом исполнены бюджеты 35 субъектов Российской Федерации (рисунок 7).

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017–2020 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 2017–2020 годах отклонение по расходам составило 1,1–1,5 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 500–1 700 млрд рублей (на 4,5–10 %) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 400–1 100 млрд рублей, что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Прогноз профицита/дефицита консолидированных бюджетов и его исполнение в 2017–2023 годах



млрд. руб.

11.2. В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой установлены возможные риски недопоступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации могут составить в 2021 году 62,2 млрд рублей, в 2022 году – 68,0 млрд рублей, в 2023 году – 71,0 млрд рублей.

11.3. Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2020 года увеличился по сравнению с началом года на 37,2 млрд рублей,

или на 1,8 %, и составил 2 150,2 млрд рублей. При этом рост долга произошел в 39 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 159,2 млрд рублей, или на 18 %, и составил 1 045,4 млрд рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 6,7 процентного пункта (с 41,9 % до 48,6 %). При этом задолженность по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, снизилась на 183,6 млрд рублей, или на 31,9 %, и составила 392,2 млрд рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 9 процентных пункта (с 27,2 % до 18,2 %).

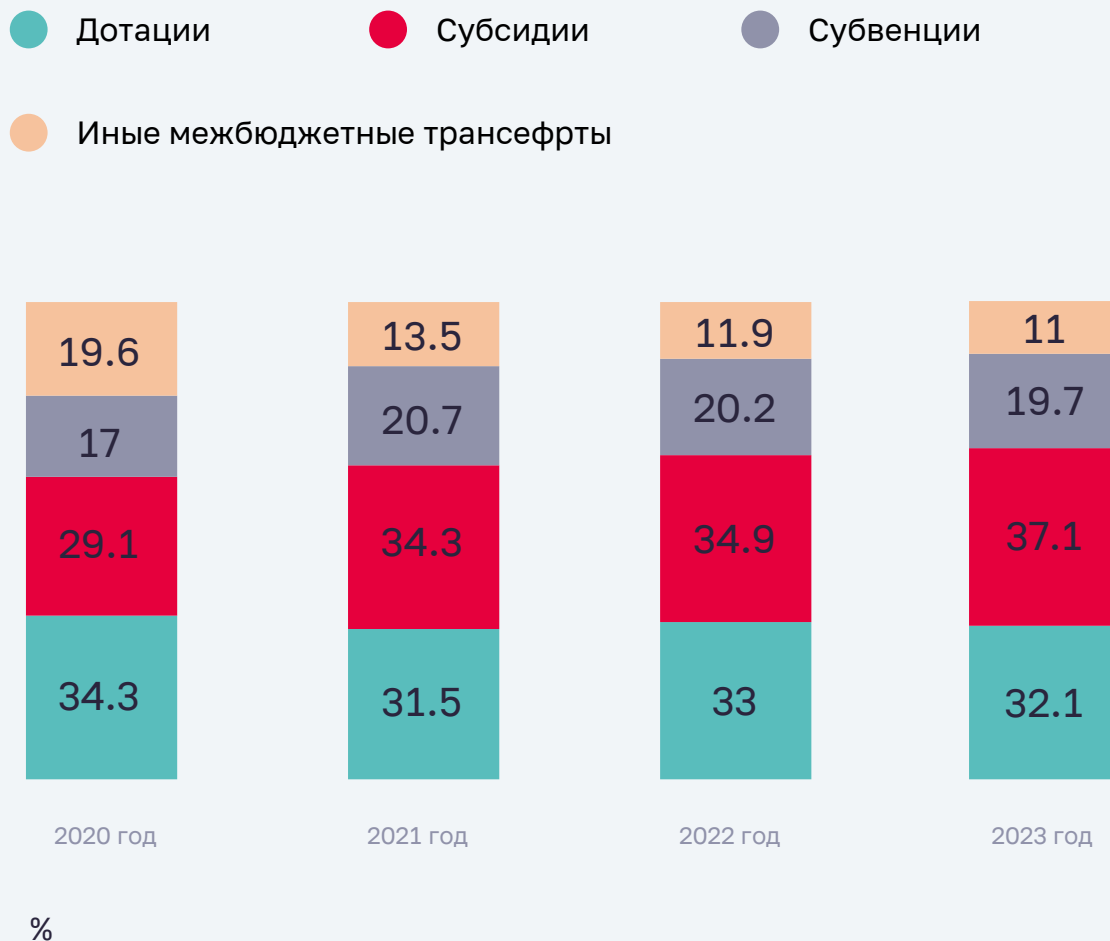
11.4. Законопроектом предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не предусмотрено. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2021 году в объеме 51,5 млрд рублей, в 2022 году – 55,6 млрд рублей, в 2023 году – 43,1 млрд рублей.

11.5. В 2021 году предусматривается предоставить бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты на общую сумму 2 849,7 млрд рублей, что на 619,3 млрд рублей, или на 17,9 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года, в 2022 году объем межбюджетных трансфертов составит 2 763,6 млрд рублей, в 2023 году – 2 881,9 млрд рублей.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом увеличены межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации в 2021 году на 68,3 млрд рублей, или на 2,5 %, в 2022 году на 56,5 млрд рублей, или на 2,1 %.

11.6. Распределенный объем межбюджетных трансфертов в 2021 году согласно приложению 33 к законопроекту составляет 1 238,1 млрд рублей, или 43,4 % общего объема (с учетом нераспределенного резерва в объеме 24,9 млрд рублей). Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет 1 358,5 млрд рублей, или 47,7 % общего объема межбюджетных трансфертов.

Структура межбюджетных трансфертов в 2020 - 2023 годах*



* 2020 год – сводная бюджетная роспись по состоянию на 1 сентября 2020 года

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 1 236,5 млрд рублей, или 44,7 % общего объема межбюджетных трансфертов, в 2022 году – 1 232,9 млрд рублей, или 42,8 %.

Соответствующим законопроектом о федеральном бюджете в 2020 году было распределено 52,6 % межбюджетных трансфертов, в 2019 году – 70,9 %.. Низкий процент распределения межбюджетных трансфертов в 2020 и 2021 годах связан в основном с отсутствием распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

11.7. Законопроектом общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2021 и 2022 годах предусмотрен в сумме 717,9 млрд рублей ежегодно, что соответствует уровню 2020 года, в 2023 году – 731,2 млрд рублей. При этом по отношению к показателям 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) дотации снижены на 1,8 % и на 3,4 % соответственно.

11.8. Законопроектом предусмотрены дотации (гранты) бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на 2021 год в сумме 35,0 млрд рублей, что на 30 % меньше показателя 2021 года, предусмотренного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 и 2023 года – 50,0 млрд рублей ежегодно.

11.9. Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на 2021 год в сумме 976,1 млрд рублей, что на 32,0 млрд рублей, или на 3,2 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. В 2022 году объем субсидий составит 965,9 млрд рублей, в 2023 году – 1 070,5 млрд рублей.

Законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление 122 субсидий, что на 1 субсидию больше, чем предусмотрено на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – 118, на 2023 год – 110 субсидий.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено увеличение субсидий на 110,1 млрд рублей (на 12,7 %) и на 97,0 млрд рублей (на 11,2 %) соответственно.

Общий объем распределенных субсидий (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет 516,5 млрд рублей, или 52,9 % общего объема субсидий, в 2022 году – 491,6 млрд рублей, или 50,9 %, в 2023 году – 503,1 млрд рублей, или 47 %.

11.10. Законопроектом предусматриваются субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на 2021 год в сумме 591,0 млрд рублей, что на 1,5 млрд рублей, или на 0,3 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. На 2022 год объем субвенций предусмотрен в размере 558,3 млрд рублей, на 2023 год – 568,6 млрд рублей.

Законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление 37 субвенций, что соответствует количеству субвенций, предусмотренному на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – 36, на 2023 год – 35 субвенций.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено

увеличение субвенций на 73,9 млрд рублей (на 14,3 %) и на 26,2 млн рублей (на 4,9 %) соответственно.

Общий объем распределенных субвенций (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет 589,4 млрд рублей, или 99,7 % общего объема субвенций, в 2022 году – 557,1 млрд рублей, или 99,8 %, в 2023 году – 567,6 млрд рублей, или 99,8 %.

11.11. Законопроектом предусматриваются иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на 2021 год в сумме 386,0 млрд рублей, что на 294,1 млрд рублей, или на 43,2 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. В 2022 году иные межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме 327,7 млрд рублей, в 2023 году – 317,7 млрд рублей.

Законопроектом на 2021 год предусмотрено предоставление 53 иных межбюджетных трансфертов, что на 4 больше, чем предусмотрено на 2020 год в Федеральном законе № 380-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – 47, на 2023 год – 44 иных межбюджетных трансферта.

По отношению к показателям планового периода 2021 и 2022 годов Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) законопроектом в 2021 году предусмотрено уменьшение иных межбюджетных трансфертов – на 72,9 млрд рублей (на 15,9 %) и на 26,1 млрд рублей (на 7,4 %) соответственно.

Общий объем распределенных иных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2021 году составляет 239,2 млрд рублей, или 62 % общего объема иных межбюджетных трансфертов, в 2022 году – 176,8 млрд рублей, или 54 %, в 2023 году – 155,5 млрд рублей, или 49 %.

12. Федеральная адресная инвестиционная программа

12.1. Расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) в 2021 году предусмотрены в сумме 810,1 млрд рублей, что на 67,7 млрд рублей, или на 7,7 %, меньше, чем объем утвержденных бюджетных ассигнований на 2021 год (877,8 млрд рублей), на 2022 год – 802,2 млрд рублей, что меньше на 7,4 % (866,2 млрд рублей) и на 2023 год – 846,5 млрд рублей.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с 3,8 % в 2021 году до 3,6 % в 2023 году.

На 2021 год планируются бюджетные ассигнования на 960 объектов, из которых к вводу в эксплуатацию предусматривается 180 объектов, или 18,8 % общего количества.

12.2. В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации с изменениями, внесенными Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 263-ФЗ, одновременно с законопроектом представляются данные по ФАИП, а также распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и приобретаемым объектам недвижимого имущества, включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, с указанием сроков их строительства (реконструкции) или приобретения, сметной стоимости или стоимости приобретения, наличия проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, решений о предоставлении земельных участков под строительство.

В представленных материалах отсутствует распределение бюджетных ассигнований по объектам Росавиации и Росморречфлота на 2021 год в объеме 20,6 млрд рублей, на 2022 год – 34,4 млрд рублей, на 2023 год – 47,9 млрд рублей (2,5 %, 4,3 % и 5,7 % бюджетных ассигнований ФАИП на соответствующий год), что не соответствует положениям пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации, принципам формирования ФАИП, а также создает риски неиспользования указанных средств федерального бюджета.

12.3. В ФАИП, как и ранее, включаются объекты, не обеспеченные утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, пообъектной детализацией, необходимыми нормативными правовыми актами, то есть не готовые к началу строительства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без наличия необходимой документации представляется обоснование необходимости включения данного объекта капитального строительства в проект ФАИП, причины отсутствия необходимой документации и сроки ее разработки.

Правительством Российской Федерации представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов без наличия необходимой документации с указанием причин ее отсутствия и сроков разработки 236 объектов (в составе данных к проекту ФАИП на 2020–2022 годы – 382 объекта).

Бюджетные ассигнования на указанные 236 объектов, не обеспеченных необходимой документацией, планируются на 2021 год в объеме 83,8 млрд рублей, или 10,3 % годового объема бюджетных ассигнований (810,1 млрд рублей), на 2022 год – 119,2 млрд рублей, или 14,9 % (802,2 млрд рублей), на 2023 год – 170,7 млрд рублей, или 20,2 % (846,5 млрд рублей).

По экспертной оценке Счетной палаты, из представленных 236 обоснований в 154 (65,2 %) в качестве основания включения в ФАИП объектов без документации приведены поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, национальные проекты и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Из оставшихся 82 (34,8 %) в 54 (22,9 %) обоснованием являются ожидаемые сроки получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и правоустанавливающих документов на земельные участки, в 28 (11,9 %) – наличие финансового обеспечения объекта в утвержденной госпрограмме или ином правовом акте.

В 87 обоснованиях (36,9 %) из представленных 236 в качестве основания включения в ФАИП объектов без документации приведены планируемые сроки проведения проектных и изыскательских работ, что, по мнению Счетной палаты, не может служить достаточным обоснованием для включения в ФАИП объектов без документации.

При этом только по 26 (11 %) из представленных 236 приводится информация о рисках невключения бюджетных ассигнований в ФАИП на 2021–2023 годы (риски аварийных ситуаций, утраты имущества).

Счетная палата отмечает, что в методических указаниях Минэкономразвития России по подготовке главными распорядителями средств федерального бюджета распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета в части расходов на реализацию ФАИП и ФЦП отсутствуют требования к содержанию обоснований необходимости включения объекта без наличия необходимой документации в проект ФАИП.

В материалах к законопроекту не представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2021–2023 годы ряда объектов капитального строительства транспортной инфраструктуры, культуры и здравоохранения, по которым отсутствуют проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы, правоустанавливающие документы на земельные участки, по оценке Счетной палаты, с общим объемом бюджетных ассигнований на 2021 год не менее 6,5 млрд рублей (0,8 %), на 2022 год – 13,3 млрд рублей (1,7 %), на 2023 год – 54,5 млрд рублей (6,4 %).

Отсутствуют необходимые нормативные правовые акты по инвестиционным проектам с объемом бюджетных ассигнований на 2021 год 28,6 млрд рублей, на 2022 год – 34,0 млрд рублей и на 2023 год – 44,9 млрд рублей, или 3,5 %, 4,2 % и 5,3 % планируемого объема ФАИП на соответствующие годы, что создает риски невозможности реализации инвестиционных проектов в случае их несвоевременного утверждения (издания).

Всего, по оценке Счетной палаты, в законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2021 год в объеме не менее 118,9 млрд рублей, что составляет 14,7 % объема бюджетных ассигнований на 2021 год на ФАИП, на 2022 год – 166,5 млрд рублей (20,8 %) и на 2023 год – 270,1 млрд рублей (31,9 %) на инвестиционные проекты, по которым отсутствует необходимая документация.

Счетная палата неоднократно отмечала, что включение в ФАИП объектов, не обеспеченных необходимой документацией и нормативными правовыми актами, приводит к невозможности осуществления строительства, резервированию и последующему перераспределению или сокращению значительных объемов средств

федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП, срыву сроков ввода в эксплуатацию объектов.

Так, в утвержденной ФАИП на 2020 год объем бюджетных ассигнований, по которым установлены ограничения на финансирование и выполнение работ в связи с отсутствием утвержденной проектной документации по объектам и пообъектной детализации мероприятий, составил 182,2 млрд рублей, или 21,8 % общего объема бюджетных ассигнований на реализацию ФАИП.

По состоянию на 1 октября 2020 года объем бюджетных ассигнований на такие объекты составил 23,7 млрд рублей, или 2,4 % объема ФАИП.

Объем бюджетных ассигнований ФАИП на инвестиционные проекты, по которым не приняты нормативные правовые акты, в утвержденной ФАИП на 2020 год составил 107,0 млрд рублей (12,8 %), на 1 октября 2020 года – 24,5 млрд рублей (2,5 %).

В результате кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП по состоянию на 1 сентября 2020 года, по информации Минфина России, составило 363,6 млрд рублей, или лишь 37,5 % показателя уточненной сводной бюджетной росписи (969,3 млрд рублей).

В 2019 году не введено в эксплуатацию 63 объекта, или 25,1 % подлежащих вводу объектов ФАИП. При этом в первом полугодии 2020 года завершено строительством и введено в эксплуатацию лишь 13 объектов из 63, еще по 8 документы для ввода в эксплуатацию находились на оформлении, на остальных 42 объектах (66,7 %) продолжались строительно-монтажные работы.

По состоянию на 1 сентября 2020 года, по данным Росстата, не введено в эксплуатацию 347 из 370 объектов, или 93,8 %.

12.4. По ряду объектов планируются бюджетные ассигнования на проведение проектных и изыскательских работ, при этом не предусматриваются средства на их строительство, реконструкцию в 2021–2023 годах, по объектам со сроком ввода в эксплуатацию в 2022–2025 годах бюджетные ассигнования предусмотрены лишь на 2021 год.

Планирование проведения одновременно в течение одного финансового года проектно-изыскательских 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 2020 году и в предшествующие годы, в том числе объем имеющейся дебиторской задолженности по расчетам. Главными распорядителями средств федерального бюджета при планировании расходов на ФАИП не в полной мере обеспечены мероприятия по снижению объемов и количества объектов незавершенного строительства.

Кроме того, по оценке Счетной палаты, неполнота и недостаточная актуальность сведений, содержащихся в информационном ресурсе ФАИП, отсутствие единых справочников данных об инвестиционных проектах не позволяют обеспечить

необходимый уровень информационного взаимодействия и цифровизации при планировании расходов на ФАИП при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

12.5. 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. Проект федерального бюджета на 2021 год сформирован с дефицитом в размере 2 755,0 млрд рублей, или 2,4 % ВВП, на 2022 год – 1 247,5 млрд рублей, или 1,0 % ВВП, на 2023 год – 1 408,6 млрд рублей, или 1,1 % ВВП.

Первичный структурный баланс в 2021–2023 годах составит 1,3 %; 0,5 % и 0,4 % ВВП соответственно.

Основными источниками финансирования дефицита федерального бюджета в 2021–2023 годах будут выступать государственные внутренние заимствования Российской Федерации.

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.

13.3. Счетная палата полагает целесообразным обеспечить по каждому виду поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета, в отношении которых главный администратор источников финансирования дефицита бюджета выполняет бюджетные полномочия, описание порядка расчета прогнозного объема с указанием методов расчета, позволяющих оценить объем поступлений

по источникам финансирования дефицита бюджета, отраженный в проекте федерального бюджета.

13.4. 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.

13.5. Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами, определяющими полномочия ГК «Роскосмос» и ГК «Росатом», указанные корпорации полномочиями главного администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета не наделены. Вместе с тем указанные корпорации включены в перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утверждаемый приложением 9 к законопроекту.

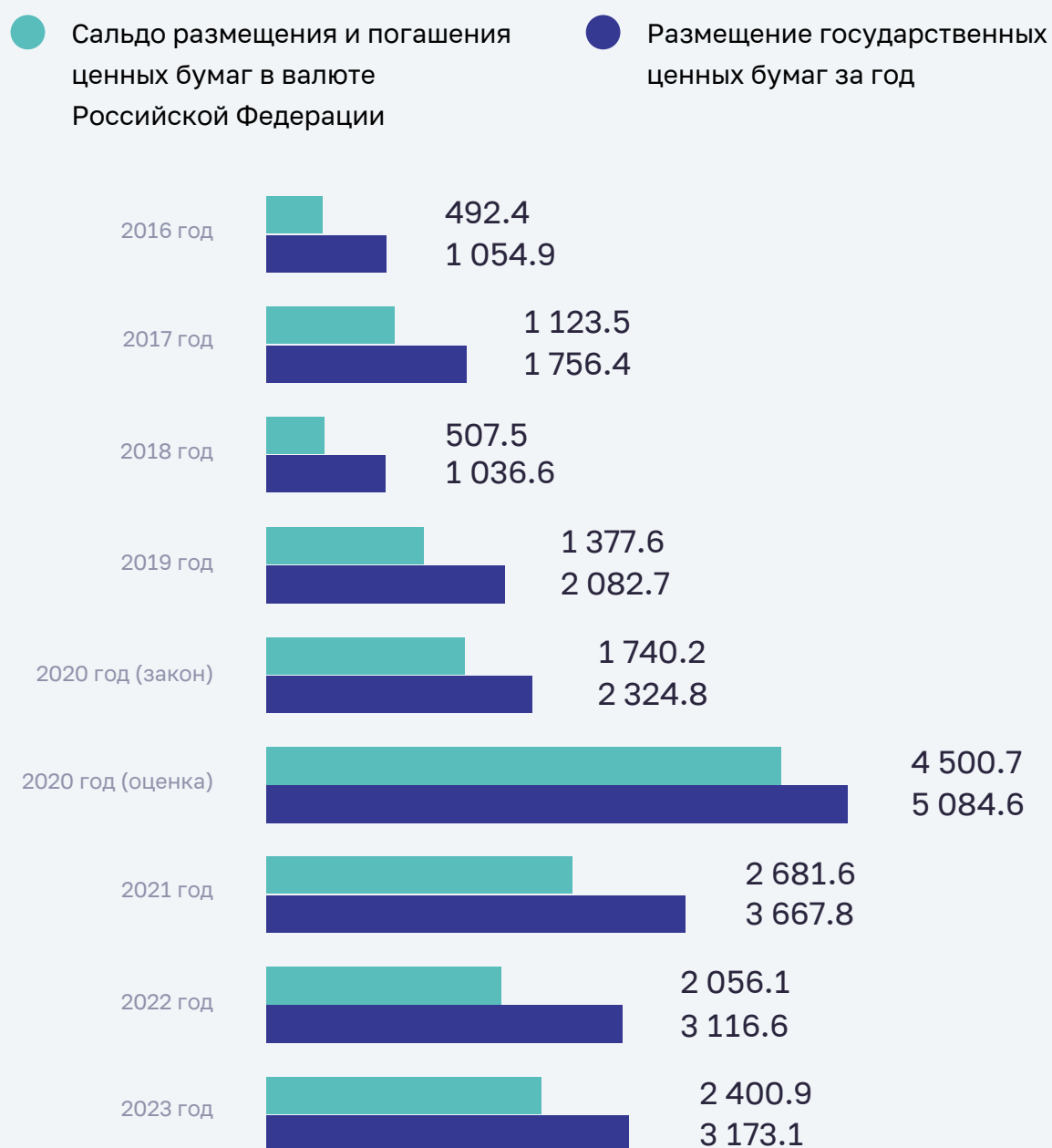
13.6. Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год предусмотрены в размере 2 738,1 млрд рублей (2,4 % ВВП), на 2022 год – 1 391,3 млрд рублей (1,1 % ВВП), на 2023 год – 1 627,8 млрд рублей (1,2 % ВВП).

Анализ источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета в 2021–2023 годах показал следующее.

13.6.1. В 2021–2022 годах предусмотрено увеличение объемов внутренних заимствований по сравнению с показателями, утвержденными Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями) на плановый период на 1 131,9 млрд рублей, или на 44,6 % (до 3 667,8 млрд рублей), и на 223,4 млрд рублей, или на 7,7 % (до 3 116,6 млрд рублей), соответственно.

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2021 году составит 2 681,6 млрд рублей, что на 941,4 млрд рублей, или на 54,1 %, больше показателя 2020 года (1 740,2 млрд рублей), в 2022 году – 2 056,1 млрд рублей и в 2023 году – 2 400,9 млрд рублей.

Объем привлечения государственных ценных бумаг и сальдо размещения и погашения основного долга по ним в 2016–2023 годах



13.6.2. В связи с увеличением объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации, которые в 2021 году составят 1 045,2 млрд рублей, что на 296,8 млрд рублей, или на 39,6 %, больше показателя 2020 года, и на 153,4 млрд рублей, или на 17,2 % больше показателя, утвержденного на 2021 год, в 2022 году – 1 201,8 млрд рублей, что на 196,7 млрд рублей, или на 19,6 %, больше утвержденного показателя на 2022 год, в 2023 году – 1 440,2 млрд рублей.

Доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в объеме процентных расходов федерального бюджета возрастает с 83,4 % в 2020 году до 89,4 % в 2023 году.

13.6.3. По оценке Счетной палаты, существуют риски недопоступления средств от продажи акций и иных форм участия в капитале на 2021 и 2022 годы в объеме 346,3 млн рублей ежегодно.

Кроме того, Счетной палатой выявлены резервы поступления в 2021 году² средств от приватизации пакетов акций 3 обществ в объеме до 1 033,3 млн рублей.

Несмотря на поддержанное Минфином России предложение Счетной палаты об установлении сроков утверждения программы приватизации федерального имущества, сопоставимых со сроками формирования проекта федерального бюджета на соответствующий финансовый год и на плановый период, соответствующие изменения в Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и в Правила подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806, не внесены.

13.7. Законопроектом источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2021 год предусмотрены в объеме 16,9 млрд рублей, на 2022 год – (-) 143,8 млрд рублей, на 2023 год – (-) 219,2 млрд рублей.

13.7.1. Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в 2021–2023 годах предусматривается на уровне показателя на 2020 год (3,0 млрд долларов США), установленного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями). По состоянию на 1 октября 2020 года размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте на международных рынках капитала Минфином России не осуществлялось.

13.7.2. Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составят: в 2021 году – 2,2 млрд долларов США (158,6 млрд рублей), в 2022 году – 2,2 млрд долларов США (163,3 млрд рублей), в 2023 году – 2,3 млрд долларов США (170,8 млрд рублей).

2. Дата поступления средств будет зависеть от фактических сроков продаж.

13.8. В 2021–2023 годах предусматривается увеличение государственного долга Российской Федерации с 20 398,6 млрд рублей (19,1 % ВВП) на начало 2021 года (оценка) до 28 407,4 млрд рублей (21,4 % ВВП) на начало 2024 года, или на 8 008,8 млрд рублей (на 39,3 %), в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 15 492,7 млрд рублей (14,5 % ВВП) на начало 2021 года до 22 946,9 млрд рублей (17,3 % ВВП) на начало 2024 года, или на 7 454,2 млрд рублей (на 48,1 %).

При этом доля государственного внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга в 2021–2023 годах будет увеличиваться и составит 77,8 %, 79,3 % и 80,8 % соответственно.

Вместе с тем согласно проекту паспорта государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», представленного одновременно с законопроектом, целевой показатель (индикатор) «Государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту» планируется в размере не более 20 % на 2021 года и плановый период 2022 и 2023 годов.

13.9. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, составит к концу 2021 года 8 238,2 млрд рублей, или 7,1 % ВВП, к концу 2022 года – 8 402,1 млрд рублей, или 6,8 % ВВП, к концу 2023 года – 9 252,7 млрд рублей, или 7 % ВВП.

Прогнозируемый объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7 % прогнозируемого объема ВВП, по расчетам, составит на конец 2021 года 150,9 млрд рублей, или 0,1 % прогнозируемого объема ВВП на 2021 год.

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. Доля доходов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в ВВП в прогнозируемом периоде сохраняется на уровне 10,7 – 10,9 % ВВП, расходов – ежегодно снижается с 11,2 % ВВП в 2021 году до 10,7 % ВВП в 2023 году.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации увеличивается в 2022 году по сравнению с 2021 годом на 1,6 процентного пункта, и сокращается в 2023 году по сравнению с 2022 годом на 0,8 процентного пункта.

Источниками финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) на 2021–2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета ПФР.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР составляет значительную величину (10 % в 2021 году, 13,5 % в 2022 году, 12,7 % в 2023 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 в 2021 году предусматривается обеспечить 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 на 2021–2022 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета фонда.

