



2021

# Заключение

Счетной палаты  
Российской Федерации  
на проект федерального закона  
«О федеральном бюджете  
на 2022 год и на плановый  
период 2023 и 2024 годов»

(основные положения)

# Содержание

1. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022–2024 годы.....	3
2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.....	8
3. Основные параметры и особенности проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.....	10
4. Анализ соответствия законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации и отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом.....	11
5. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года, в части бюджетной политики.....	13
6. Доходы федерального бюджета .....	14
7. Расходы федерального бюджета .....	19
8. Государственные программы Российской Федерации.....	26
9. Отдельные направления расходов федерального бюджета .....	31
10. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации.....	39
11. Федеральная адресная инвестиционная программа.....	44
12. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации.....	48
13. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.....	51

# 1. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022–2024 годы

1.1. Минэкономразвития России разрабатывало прогноз социально-экономического развития (СЭР) в условиях восстановительного роста российской и мировой экономик, положительной динамики цен на нефть, сохранения относительно слабого курса рубля и ускорения инфляции, что отразилось на итоговых показателях документа.

Сам прогноз сформирован в двух вариантах – базовом и консервативном, что соответствует утвержденному Порядку разработки прогноза (в базовом варианте содержатся «основные тенденции и параметры развития экономики в условиях консервативного изменения внешних условий», а консервативный вариант разработан «на основе консервативных оценок темпов экономического роста с учетом возможности ухудшения внешнеэкономических условий»).

Оба варианта предполагают более быстрое восстановление мировой экономики, чем это ожидалось ранее. Динамика ключевых показателей скорректирована с учетом текущих тенденций по сравнению со Сценарными условиями, направленными в Правительство Российской Федерации в июле 2021 года.

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) отмечает, что, как и в Прогнозе 2020 года, разница между базовым и консервативным вариантами невелика, тенденции развития схожи, а ряд показателей имеет все признаки целевого варианта.

Так, по мнению ведомства, целевой характер носит прирост ВВП, который в 2022, 2023 и 2024 годах прогнозируется на уровне 3%. Учитывая ожидаемое в соответствии с прогнозом СЭР замедление роста мировой экономики до уровня чуть меньше 3% после 2024 года такое предположение соответствует национальной цели по обеспечению темпа роста ВВП выше среднемирового, установленного Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 474 (далее – Указ № 474).

Ускорение темпов роста инвестиций в основной капитал с 4,5% до 5,3% в 2021–2024 годах также отражает необходимость достижения установленного Указом № 474 значения показателя «Реальный рост инвестиций в основной капитал до не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года».

В обоих вариантах прогноза уровень инфляции индикативно установлен в 4%. В своих замечаниях Счетная палата отмечала, что прогнозный уровень инфляции представлен целевым показателем и ежегодно зафиксирован во всех вариантах прогноза СЭР вне зависимости от внешних условий и рисков.

В заключениях на проекты законов о федеральном бюджете контрольное ведомство неоднократно указывало на необходимость разграничения базового и консервативного вариантов в соответствии с Порядком разработки прогноза. Представляется, что базовый вариант не должен включать признаки целевого сценария.

В консервативном варианте должны быть учтены риски возможного ухудшения внешнеэкономических условий, а сам вариант целесообразно формулировать как рискованный, или стресс-сценарий. Либо такие варианты могут разрабатываться Минэкономразвития России дополнительно в инициативном порядке.

По мнению Счетной палаты, целесообразно вернуться к расчету целевого варианта, упраздненного в 2019 году и предполагающего достижение национальных целей. Это потребует соответствующей корректировки Порядка разработки прогноза.

Также следует отметить, что отдельные показатели среднесрочного прогноза не синхронизированы с основными документами стратегического планирования Российской Федерации, а сам прогноз СЭР не содержит таких важных показателей, отраженных в Указе № 474, как уровень бедности и реальный размер пенсии.

**1.2.** В части исходных условий динамика мирового ВВП в 2021–2024 годах, приведенная в тексте среднесрочного прогноза, в целом соответствует прогнозам международных организаций, хотя и предполагает чуть более высокий рост, чем в наиболее актуальных прогнозах.

В прогнозной оценке по ценам на нефть марки «Юралс» на 2021 год, а также в прогнозе ее добычи, учитываются изменения условий сделки ОПЕК+ начиная с августа. При этом прогнозные значения нефтяных цен представляются несколько заниженными (по базовому варианту – 62,2–55,7 доллара США за баррель нефти марки «Юралс» в 2022–2024 годах).

На прогнозном горизонте до 2024 года основным риском для нефтяных цен может стать избыточный рост предложения, который при сохранении нефтяных цен длительное время на относительно высоком уровне (55–60 долларов США за баррель) может быть поддержан сланцевыми производителями нефти. С другой стороны, к середине 2021 года были исчерпаны накопившиеся в предыдущие периоды запасы нефти, что может отложить падение нефтяных цен вследствие перенасыщения рынка.

Низкоуглеродная повестка рассматривается в среднесрочном прогнозе как фактор давления на нефтяные цены. Однако, по мнению Счетной палаты, из-за растянутости энергоперехода во времени и введения углеродного налога только с 2023 года влияние этого фактора будет выходить за рамки прогнозного периода.

Поддержку нефтяным котировкам, в свою очередь, будет оказывать рост потребления из-за восстановления экономики (особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой), а также политика ОПЕК.

В отношении курса рубля в базовом варианте среднесрочного прогноза ожидается его укрепление до 72,1 рубля за доллар США в 2022 году с дальнейшим ослаблением к 2024 году до уровня 2021 года (73,6 рубля за доллар США). При этом среднесрочный прогноз не содержит достаточного обоснования того, какие факторы будут оказывать влияние на динамику национальной валюты на прогнозном горизонте.

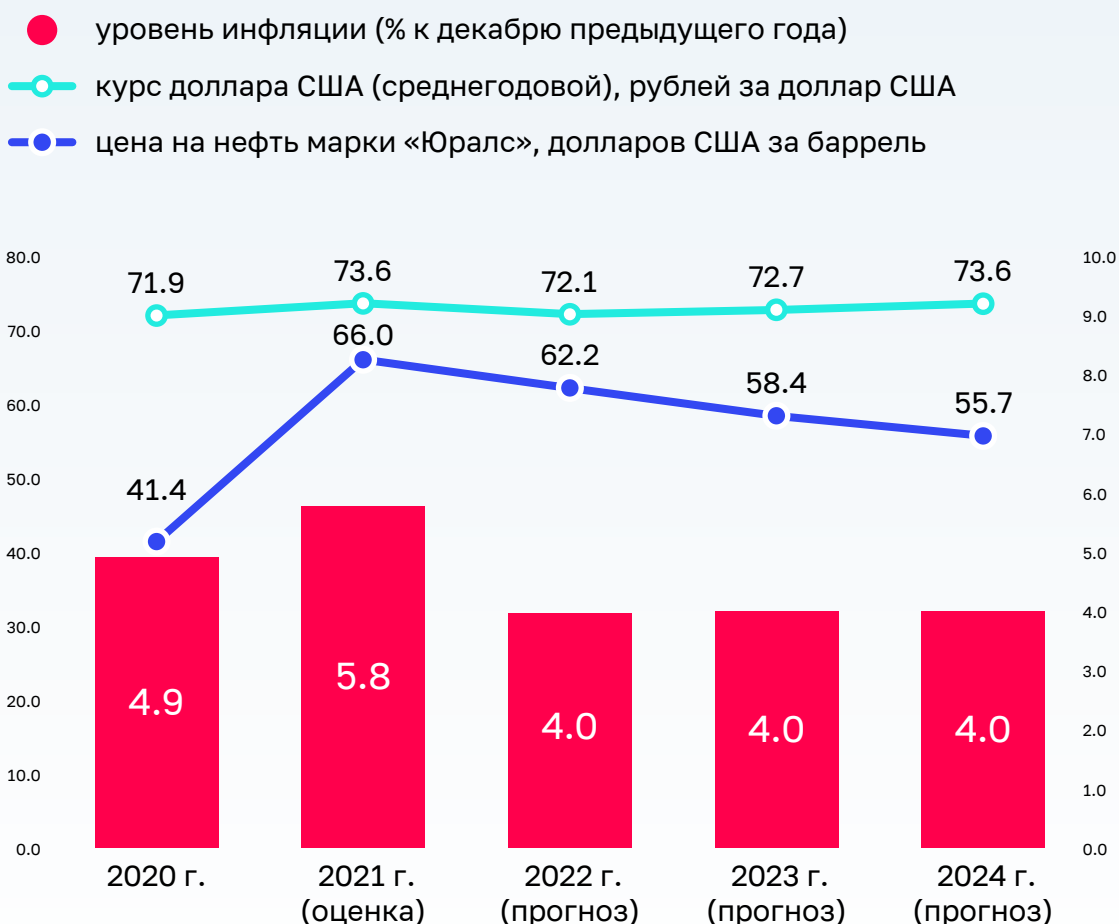
Принимая во внимание динамику основных макроэкономических показателей, можно предположить, что поддержку рублю в 2022 году будут оказывать более жесткая денежно-кредитная политика, расширение торгового баланса

(до 10 % ВВП в 2022 году), относительно высокие цены на нефть, а также рост инвестиций и приток капитала.

В оба варианта среднесрочного прогноза заложена гипотеза о возвращении уровня инфляции к таргетируемому значению (4 %) в 2022 году (базовый вариант) и 2023 году (консервативный вариант) при дальнейшем сохранении целевого уровня на всем прогнозном горизонте.

При этом оценка инфляции 2021 года представляется излишне оптимистичной – 5,8 % (в базовом варианте). Кроме того, в среднесрочном прогнозе компоненты индекса потребительских цен будут также расти равномерно и пропорционально структуре расходов населения, на основании которой производятся расчеты показателя инфляции, что представляется целевым ориентиром.

## Исходные условия формирования федерального бюджета



**1.3.** Несмотря на факторы неопределенности в развитии мировой экономики, согласно прогнозу СЭР на 2022–2024 годы после восстановительного роста 2021 года российская экономика будет расти неизменным темпом 3 % в год.

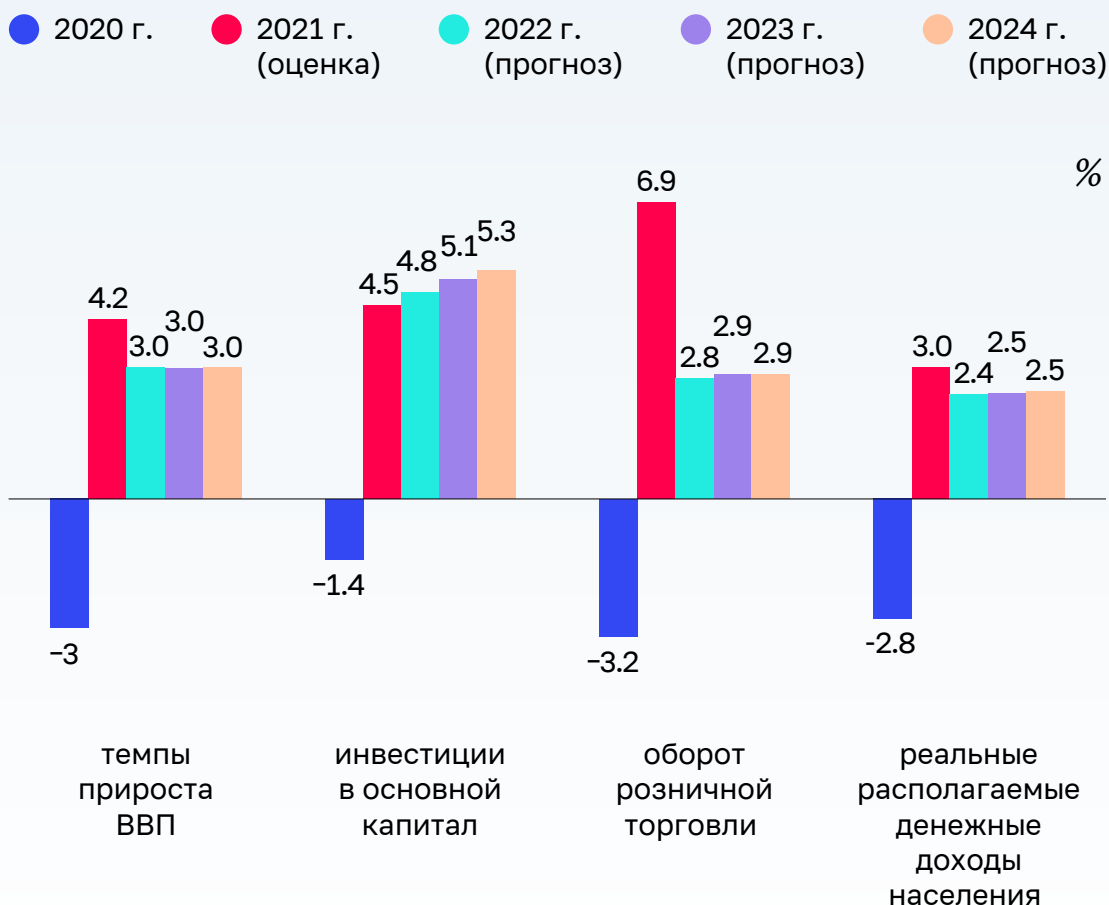
Рост экономики в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза будет происходить при увеличении добычи нефти в рамках ОПЕК+, расширении внутреннего потребительского спроса за счет устойчивого роста реальных располагаемых денежных доходов населения и внутреннего инвестиционного спроса. Также для достижения заявленных в среднесрочном прогнозе темпов роста ВВП необходимо эффективное выполнение мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, национальными проектами и стратегическими инициативами Правительства Российской Федерации. При этом обязательным условием выхода на целевые темпы роста экономики является их реализация в полном объеме, что создает риски недостижения прогнозируемых темпов роста ВВП. В тексте среднесрочного прогноза отмечается, что сдерживающее влияние на экономический рост будет оказывать произошедшее в 2021 году ужесточение денежно-кредитной политики. При этом еще одним условием реализации базового варианта является инвестирование ликвидной части ФНБ свыше 7 % ВВП уже в 2022 году. Однако в проекте Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики (ОНЕДКП) такая возможность не учтена. Банк России рассматривает расходование средств ФНБ как один из проинфляционных рисков на среднесрочном горизонте. При этом откладывание инвестирования средств ФНБ на более поздний срок приведет к более низким темпам роста ВВП, как это прогнозируется в консервативном варианте.

**1.4.** Согласно тексту среднесрочного прогноза основными источниками экономического роста в среднесрочной перспективе станут инвестиционный и потребительский спрос.

Стимулом для ускорения темпов роста инвестиций в основной капитал должны стать меры по расширению инвестиционного потенциала экономики, включающие инвестирование ликвидной части ФНБ сверх 7 % ВВП. При этом в среднесрочном прогнозе отсутствует информация о том, каким образом, на какие проекты и в каких объемах будут направлены средства ФНБ. Кроме того, в среднесрочном прогнозе не приводится информация о механизме привлечения как внутренних инвестиционных ресурсов, так и иностранных инвестиций. Не указаны основные инструменты перезапуска инвестиционного цикла, в том числе соответствующие инициативы Правительства Российской Федерации. Не приводится информация о реализации крупных инвестиционных проектов, планируемых в среднесрочной перспективе. По мнению Счетной палаты, необходимо детальное обоснование прогнозируемого опережающего инвестиционного роста.

Кроме того, по мнению Счетной палаты, предусмотренные в базовом варианте среднесрочного прогноза темпы роста инвестиционного импорта и промышленного производства не обеспечат заявленные темпы роста инвестиций в 2023–2024 гг., так как в указанный период динамика инвестиций в основной капитал, показателей роста промышленного производства и инвестиционного импорта рассогласованы.

# Макроэкономические условия формирования федерального бюджета



1.5. В соответствии с текстом среднесрочного прогноза вторым по значимости фактором роста экономики станет рост потребительского спроса.

Предполагается, что опережающими темпами в структуре доходов населения будут расти те статьи доходов, которые в 2020 году снизились в наибольшей степени: доходы от собственности и предпринимательской деятельности. При этом данные статьи доходов населения в общей структуре доходов занимают незначительную долю. В период вне кризисов совокупный вклад этих компонентов составлял около 11 %, а в среднесрочном прогнозе их доля составит 10,7 % только в 2024 году. По мнению Счетной палаты, даже ускоренный рост доходов от собственности и предпринимательской деятельности вряд ли сможет стать полноценным драйвером устойчивого роста как реальных располагаемых доходов населения, так и потребительского спроса в целом.

Кроме того, согласно среднесрочному прогнозу динамика реальных располагаемых денежных доходов населения в 2022–2024 годах ниже динамики оборота розничной торговли (2,4–2,5 % против 2,8–2,9 %). По мнению Счетной палаты, опережающий рост потребления возможен при снижении нормы сбережений и (или) ускоренном расширении потребительского кредитования. Однако в условиях продолжающейся пандемии маловероятно, что произойдет резкое снижение склонности к сбережению (с 9,8 % располагаемых доходов населения в 2020 году до 3,8 % в 2024 году), как это предполагается среднесрочным прогнозом.

**1.6.** В части анализа ОНЕДКП на 2022 год и период 2023 и 2024 годов Счетная палата отмечает следующее. Банк России разработал базовый сценарий прогноза и три рискованных сценария развития экономики на среднесрочный период. Большинство сценариев предполагают сохранение умеренно жесткой денежно-кредитной политики и обеспечивают поддержание макроэкономической стабильности.

Согласно базовому сценарию Банка России экономика страны после восстановительного роста в 2021 году на 4–4,5 % вернется в 2022 году к потенциальному темпу роста 2–3 % и останется на таком уровне до конца прогнозного горизонта. Этому будет способствовать нормализация денежно-кредитной политики. По мнению Банка России, средняя ключевая ставка в 5–6 % в 2023–2024 годах будет формировать благоприятную конъюнктуру для роста национальной экономики на потенциальном уровне.

## 2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Динамика основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2022–2024 годы характеризуется снижением доли доходов в ВВП к 2024 году по сравнению с 2021 годом с 35,9 до 33,9 % и расходов – с 36,3 до 34,3 %.

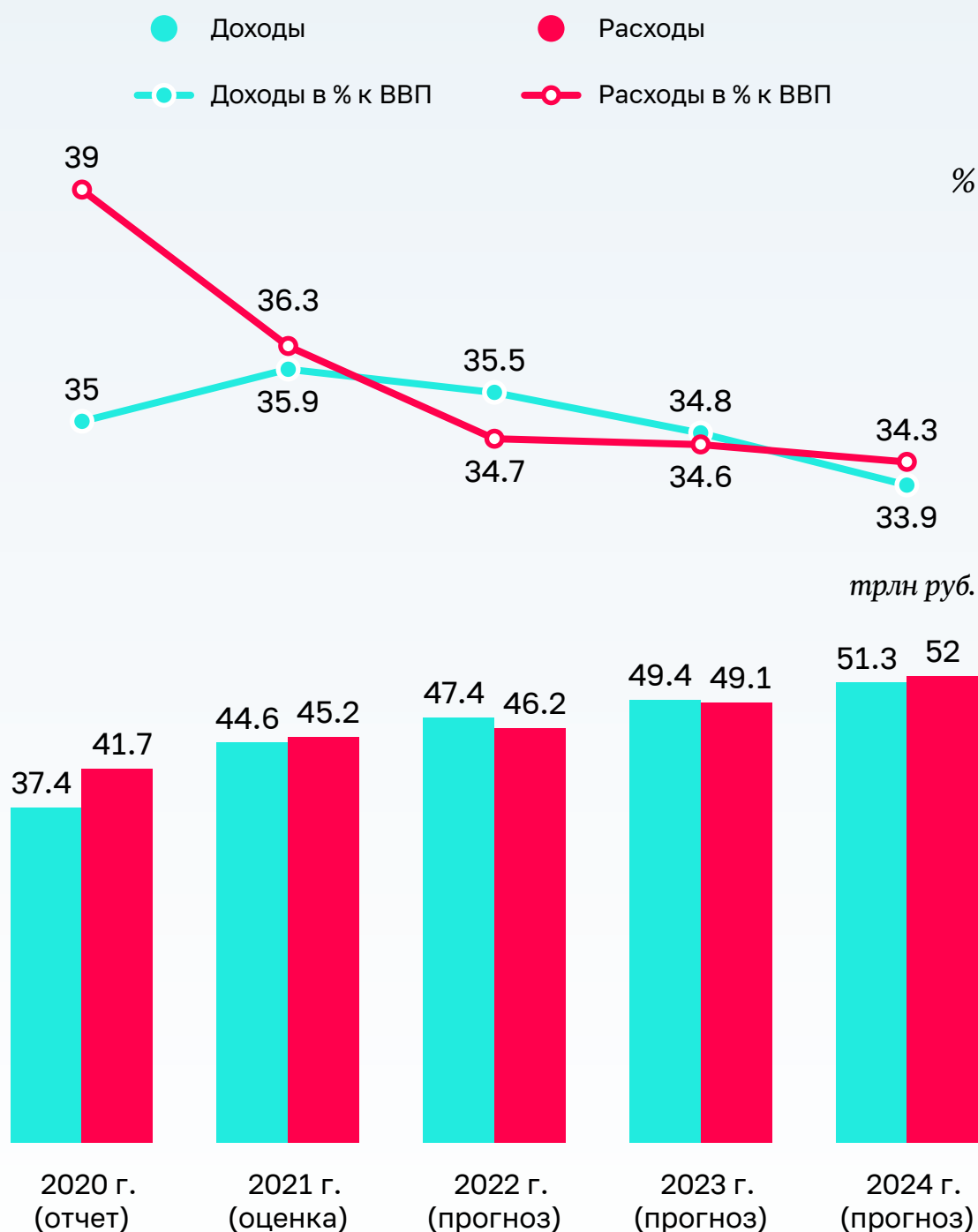
В 2022 году доля доходов бюджетов бюджетной системы в ВВП по сравнению с предыдущим годом снижается на 0,4 процентного пункта, в 2023 году – на 0,7 процентного пункта и в 2024 году – на 0,9 процентного пункта. Доля расходов также ежегодно снижается на 1,6, 0,1 и 0,3 процентного пункта соответственно.

В 2022 и 2023 годах планируется профицит бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, который снижается в 2023 году по сравнению с 2022 годом с 0,9 % ВВП до 0,2 % ВВП, и дефицит в 2024 году в размере (-) 0,4 % ВВП.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов в 2022–2024 годах наибольший объем расходов, как и в предыдущие годы, будут составлять расходы на социальную политику с сохранением их на уровне 11,1–11 % ВВП.



## Доходы и расходы бюджетов бюджетной системы России в 2020–2024 годах



Доля расходов на образование в 2022–2024 годах остается на уровне 2021 года (3,8–3,7% ВВП). Расходы на здравоохранение снижаются с 4,1% ВВП в 2021 году до 3,7% ВВП в 2024 году, на национальную экономику – с 5,1% ВВП в 2021 году до 4,5% ВВП в 2024 году. Суммарная доля расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность сохранится на уровне 2021 года – 4,7% ВВП в среднем на 2022–2024 годы.

Расходы бюджетов бюджетной системы в номинальном выражении увеличиваются в 2022 году по сравнению с 2021 годом на 1 038,5 млрд рублей, или на 2,3%.

В то же время расходы по сравнению с 2019 годом, то есть до пандемии, увеличиваются более значительно – на 9 612,1 млрд рублей, или на 26,3%.

При этом расходы на национальную экономику, образование, здравоохранение, социальную политику в абсолютном выражении увеличиваются больше, чем расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность.

### 3. Основные параметры и особенности проекта федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов

Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Формирование основных характеристик федерального бюджета на 2022–2024 годы осуществлялось с учетом проектируемых изменений пункта 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части уточнения бюджетного правила. Этими изменениями устанавливается на постоянной основе увеличение предельных расходов федерального бюджета на 0,5% ВВП, что свидетельствует о возврате к стабильным параметрам бюджетных правил.

Кроме того, из расчета предельного объема расходов федерального бюджета исключается объем корректировки бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда.

Проект федерального закона № 1258306-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году», содержащий указанные изменения, внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов».

Формирование законопроекта в части прогнозирования доходов федерального бюджета проходило в условиях приостановления положений пункта 1 статьи 174<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации\*. В соответствии с этими положениями доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган, а также принятого на указанную дату и вступающего в силу в очередном финансовом году и плановом периоде законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства, устанавливающего неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что действие положения, устанавливающего ограничения по срокам внесения в законодательство о налогах и сборах и бюджетное законодательство изменений, приводящих к изменению доходов бюджетной системы Российской Федерации, приостанавливалось 12 раз с учетом измененной редакции (4 раза с 2009 по 2012 год, 8 раз подряд с 2014 по 2021 год). Счетная палата неоднократно обращала внимание на это в своих заключениях. Проектом федерального бюджета предусматривается ежегодное снижение доли доходов в ВВП – с 19,1 % в 2021 году до 17 % в 2024 году и доли расходов – с 19,3 % до 17,4 % соответственно. Федеральный бюджет планируется с профицитом в 2022–2023 годах (в размере 1 % и 0,2 % ВВП соответственно) и дефицитом в 2024 году в размере (-) 0,3 % ВВП.

В 2022–2024 годах нефтегазовый дефицит составит 6,2–6,0 % ВВП, что значительно ниже, чем в 2020 году, – 8,7 % ВВП.

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

**4.1.** В законопроекте отражены не все расходы федерального бюджета, которые предусматривается осуществить в случае и в пределах поступления доходов федерального бюджета от отдельных видов неналоговых доходов. Это не в полной мере согласуется с положениями статьи 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете, в том числе в части, касающейся расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов.

---

\* Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 247-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «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» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

**4.2.** На протяжении последних 10 лет не соблюдаются требования к срокам подготовки проекта основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (ОНБНТП) на очередной финансовый год и плановый период Минфином России (не позднее 10 июня) и срокам их рассмотрения Правительственной комиссией по бюджетным проектам на очередной финансовый год и плановый период (15 июня).

ОНБНТП являются инструментом для достижения национальных целей развития Российской Федерации, поддержки экономического роста и предпринимательской активности. Счетная палата неоднократно отмечала, что их разработка и рассмотрение должны предшествовать подготовке проекта федерального бюджета и способствовать определенности в формировании региональных бюджетов.

Планируемые на 2022–2024 годы меры бюджетной и налоговой политики, направленные на достижение национальных целей развития страны и повышение операционной эффективности использования бюджетных средств, изложены в Основных направлениях схематично, без достаточной детализации механизма их реализации и оценки ожидаемых результатов (например, в части реализации комплекса стратегических инициатив, самокупаемых инвестиционных проектов, повышения эффективности деятельности институтов развития и т. п.).

**4.3.** Анализ Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, 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 установленным требованиям к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, за исключением информации о финансовом обеспечении государственных программ Российской Федерации на весь период их действия, которая приведена только до 2024 года.

Вместе с тем согласно Положению о системе управления государственными программами Российской Федерации и Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации показатели финансового обеспечения реализации госпрограмм за счет средств федерального бюджета за пределами планового периода определяются исходя из предельного объема расходов на реализацию госпрограмм в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период и указываются в паспорте по годам за весь период реализации.

Также в Бюджетном прогнозе Российской Федерации на период до 2036 года отсутствует информация по 9 госпрограммам, реализация которых началась в 2020 и 2021 годах или планируется к началу в 2022–2023 годах. По всем 50 госпрограммам сроки их реализации выходят за период 2024 года.

Основные параметры сценариев СЭР до 2036 года и бюджетов бюджетной системы на 2021–2023 годы, содержащиеся в Бюджетном прогнозе, отличаются от показателей прогноза СЭР на 2022–2024 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 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов.

Согласно статье 170<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетный прогноз Российской Федерации разрабатывается каждые шесть лет на 12 и более лет на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период.

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 статьей 170<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации и Правилами разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период.

## 5. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года, в части бюджетной политики

Анализ реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 года (далее – Послание) показал, что выполнение мер, направленных на решение поставленных задач в сфере социальной политики, здравоохранения, образования, культуры, экономики, обеспечено в 2021 году и предусматривается в плановом периоде 2022–2024 годов.

Так, обеспечена поддержка семей с детьми, законодательно закреплён механизм выплат пособий женщинам на ранних сроках беременности, одиноким нуждающимся родителям с детьми от 8 до 17 лет, оплаты больничного по уходу за ребенком до 8 лет в размере 100 процентов; предусмотрено финансовое обеспечение мер, направленных на борьбу с сердечно-сосудистыми, онкологическими заболеваниями, с гепатитом С, на разработку и создание тест-систем для выявления новых инфекционных заболеваний и эффективных вакцин, на обновление парка автомобилей скорой помощи, приобретение мобильных медицинских комплексов; в сфере образования предприняты меры в части обеспечения выплаты надбавки за классное руководство педагогическим работникам образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, обеспечения строительства новых школ, обновления парка школьных автобусов, капитального ремонта зданий педагогических вузов; предусмотрено финансовое обеспечение мер, направленных на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт сельских домов культуры, модернизацию библиотек, реконструкцию, капитальный ремонт и оснащение детских театров

и муниципальных музеев, на реализацию задач по стимулированию внутреннего туризма.

Отдельные задачи, поставленные в Послании, находятся в стадии реализации. К ним в том числе относятся: обеспечение внедрения на территории Российской Федерации системы расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки за их утилизацию; поэтапный переход к предоставлению (по принципу «одного окна») федеральных мер социальной поддержки граждан в формате «Социальное казначейство»; совершенствование норм, регулирующих ответственность за уклонение от уплаты или неполную уплату алиментов.

## 6. Доходы федерального бюджета на 2022–2024 годы

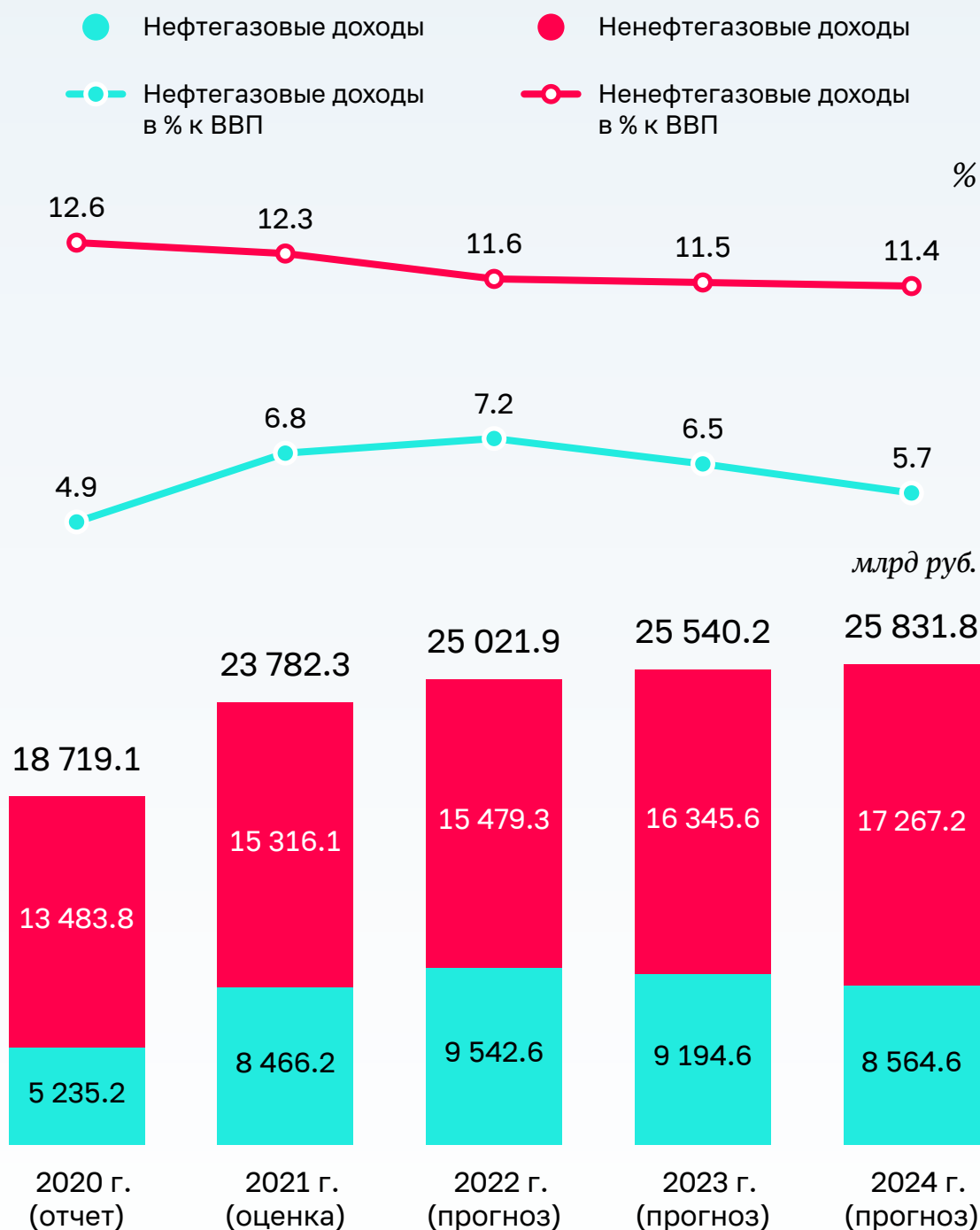
**6.1.** В соответствии с законопроектом объем доходов федерального бюджета в 2022 году прогнозируется в сумме 25 021,9 млрд рублей, что на 1 239,6 млрд рублей, или на 5,2 %, больше оценки поступления доходов в 2021 году, в 2023 году – 25 540,2 млрд рублей, что на 518,3 млрд рублей, или на 2,1 %, больше, чем в 2022 году, в 2024 году – 25 831,8 млрд рублей, что на 291,6 млрд рублей, или на 1,1 %, больше, чем в 2023 году.

В 2022 году прогнозируется увеличение нефтегазовых доходов по сравнению с 2021 годом с 6,8 до 7,2 % ВВП, в 2023 году – снижение до 6,5 %, в 2024 году – до 5,7 %. Это связано с прогнозируемым постепенным снижением цен на нефть марки «Юралс» и на природный газ, а также с изменением структуры добычи в пользу льготных режимов налогообложения.

В части ненефтегазовых доходов в 2022–2024 годах прогнозируется незначительное снижение их доли в ВВП – с 11,6 до 11,4 %.

Доля нефтегазовых доходов в 2022–2024 годах в общем объеме доходов федерального бюджета также снижается с 38,1 до 33,2 %, доля ненефтегазовых доходов увеличивается с 61,9 до 66,8 % соответственно.

# Структура доходов федерального бюджета в 2020–2024 годах



Прогнозируемое увеличение объема ненефтегазовых доходов связано с ростом поступлений основных налогов (НДС, налог на прибыль организаций), главным образом за счет роста ВВП в номинальном выражении, расширения налоговой базы 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 2021 году на фоне карантинных мер, увеличения поступления дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также в связи с ожидаемым улучшением экономической динамики, дополнительными поступлениями в результате корректировки налогообложения отдельных отраслей экономики и реализацией мер, принимаемых в части улучшения администрирования и увеличения собираемости.

**6.2.** Совокупный эффект от изменений в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации для доходов федерального бюджета в 2022 году составит 293,2 млрд рублей (0,2 % ВВП), в 2023 году – 264,1 млрд рублей (0,2 % ВВП), в 2024 году – 506,4 млрд рублей (0,3 % ВВП).

Существенное влияние на формирование доходной части федерального бюджета оказывают изменения, внесенные Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части налога на добычу полезных ископаемых и акцизов.

В оценке изменения доходов федерального бюджета в 2022–2024 годах в связи с изменениями законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации учтены не все разрабатываемые законодательные акты, предусматривающие изменения, которые могут оказать влияние на формирование доходной части федерального бюджета.

Так, 29 сентября 2021 года на заседании Правительства Российской Федерации было одобрено внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в главу 25<sup>1</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предусматривается установление новых размеров ставок сбора за пользование объектами водных биоресурсов, за исключением морских млекопитающих.

По оценке Минсельхоза России, принятие указанного законопроекта позволит увеличить в 10 раз (с 2,2 млрд до 21 млрд рублей) налоговые поступления от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов в бюджетную систему Российской Федерации. Поступления от сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов зачисляются по нормативу 20 % в федеральный бюджет, 80 % в бюджеты субъектов Российской Федерации.

По оценке Счетной палаты, дополнительные поступления в доходы федерального бюджета в 2022–2024 годах от принятия указанного законопроекта составят порядка 2,3–2,4 млрд рублей ежегодно, в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации – порядка 9,2–9,4 млрд рублей ежегодно.



**6.3.** В материалах, представленных одновременно с законопроектом, отсутствуют алгоритмы расчета по 12 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2022 год составляет 785,0 млрд рублей, из них доходы в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, – 693,0 млрд рублей; доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва – 51,7 млрд рублей. В 2023 и 2024 годах объем доходов, по которым отсутствуют расчеты, составляет 795,6 млрд. и 779,7 млрд рублей соответственно.

Доля прогноза поступления доходов, по которым отсутствуют расчеты, в 2022 году составляет 3,14 % всей прогнозируемой суммы доходов, в 2023 году – 3,11 %, в 2024 году – 3,02 %, что свидетельствует о недостаточной прозрачности формирования доходной базы федерального бюджета.

По информации Минфина России, 4 источника доходов, по которым не представлены расчеты, содержат сведения ограниченного доступа. Общая сумма таких доходов на 2022 год составляет 753,5 млрд рублей, или 95,8 % общей суммы доходов, по которой отражены только прогнозные данные, на 2023 год – 742,1 млрд рублей (93,1 %), на 2024 год – 723,6 млрд рублей (92,6 %).

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации «ДСП» по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, и прочим неналоговым доходам федерального бюджета в законопроекте представлены прогнозные значения без указания алгоритма расчета по 10 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2022–2024 годы составляет 67,5 млрд., 38,4 млрд. и 32,4 млрд рублей, или 0,27, 0,15 и 0,13 % прогнозируемой суммы доходов соответственно, что значительно ниже, чем в предыдущем бюджетном цикле.

В проекте федерального бюджета на 2021–2023 годы с учетом аналогичной информации «ДСП» не были представлены расчеты по 14 видам доходов, прогноз поступления по которым составлял 343,2 млрд., 147,5 млрд. и 147,7 млрд рублей, или 1,8, 0,7 и 0,7 % соответственно.

**6.4.** В целях выполнения рекомендаций Счетной палаты Минфином России проводилась работа с главными администраторами доходов по приведению методик прогнозирования доходов в соответствие с Общими требованиями.

В 13 из 81 главного администратора доходов\*, т. е. в 16 % случаев, проекты методик прогнозирования поступлений доходов (проекты изменений методик) не соответствуют Общим требованиям.

Основными системными нарушениями Общих требований являются: неправильное применение метода прогнозирования, применение алгоритма расчета без учета оценки результатов работы по взысканию задолженности, неприменение единых подходов к прогнозированию в текущем финансовом году, очередном финансовом

---

\* Росприроднадзор, Росздравнадзор, Минпросвещения России, Минсельхоз России, Росаккредитация, Роспатент, Росстандарт, ФСИН России, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, ГК «Росатом».

году и плановом периоде, прогнозирование не по всем кодам классификации доходов, используемым для расчета прогнозного объема поступлений.

**6.5.** Анализ сведений, включенных в реестр источников доходов федерального бюджета на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, представленный в составе материалов к законопроекту, сформирован не на основании перечня источников доходов. Это не соответствует пункту 2 Порядка формирования и ведения реестра источников доходов федерального бюджета.

Так, в реестр источников доходов федерального бюджета включены источники доходов, администрируемые ФАДН России и ППК «Единый заказчик в сфере строительства», отсутствующие в перечне источников доходов. Кроме того, в реестре источников доходов федерального бюджета в части доходов, администрируемых ФНС России, выявлены дублирующие источники доходов, а также источники доходов без указания реестрового номера.

**6.6.** Выявлены факты несоблюдения Порядка формирования и представления федеральными органами государственной власти (государственными органами), органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации обоснований прогноза поступления доходов федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 29 июля 2016 г. № 128н.

**6.7.** 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, осуществляемого таможенными органами.

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 июля 2021 года дебиторская задолженность по доходам увеличилась по сравнению с 1 января 2021 года более чем на 667 млрд рублей, или на 20,7 %, и составила 3 894,3 млрд рублей.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у ФНС России (27,8 % общей суммы дебиторской задолженности), Рослесхоза (25,2 %), Росимущества (18,1 %), ФССП России (9,9 %), Росжелдора (9,2 %) и ФТС России (3,3 %).

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; 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; несоблюдение предоставления льгот по уплате таможенных платежей; 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 позволила расширить возможности для проведения зачета налоговыми органами вне зависимости от вида налога и сбора, возврата государственной пошлины, в том числе посредством Единого портала государственных услуг и функций. Сформированы подходы к упрощению уплаты платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по уникальному идентификатору начислений по платежам за государственные и муниципальные услуги, улучшено информирование о возникшей задолженности через Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах.

Мероприятия «дорожной карты» по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью направлены на создание условий для «обеления» экономики, стимулирование добровольной и своевременной уплаты налоговых и других платежей (в том числе физическими лицами), повышение эффективности работы по взысканию задолженности и предотвращению формирования безнадежной задолженности, совершенствование осуществления платежей, администрирования, информационного взаимодействия.

**6.8.** По оценке Счетной палаты, резервы поступления по налоговым и неналоговым доходам с учетом рисков недопоступления доходов в 2022 году могут составить 41 026,2 млн рублей, риски недопоступления доходов в 2023 году – 891,1 млн рублей, в 2024 году – 1 018,7 млн рублей.

## 7. Расходы федерального бюджета на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов

**7.1.** Объем расходов федерального бюджета в 2022 году составит 23 694,2 млрд рублей и по сравнению с предыдущим годом уменьшится на 363,8 млрд рублей, или на 1,5 % (в реальном выражении – на 1,4 %), в 2023 году – 25 241,1 млрд рублей и увеличится на 1 546,9 млрд рублей, или на 6,5 % (в реальном выражении – на 6,3 %), в 2024 году – 26 354,4 млрд рублей и увеличится на 1 113,3 млрд рублей, или на 4,4 % (в реальном выражении – на 4,2 %).

Условно утвержденные расходы составят в 2023 году 631 млрд рублей, или 2,5 % общего объема расходов, в 2024 году – 1 317,7 млрд рублей, или 5 % общего объема расходов.

По сравнению с расходами на 2022 и 2023 годы, утвержденными в предыдущем бюджетном цикле, в законопроекте расходы федерального бюджета в 2022 году увеличены на 1 809,2 млрд рублей, или на 8,3 %, в 2023 году – на 1 569,8 млрд рублей, или на 6,6 %.

В 2022 году расходы федерального бюджета по сравнению с 2019 годом, то есть до пандемии, увеличиваются на 5 479,8 млрд рублей, или на 30,1%.

Расчет общего объема расходов федерального бюджета на 2022–2024 годы осуществлен в соответствии с положениями пункта 3 статьи 199 Бюджетного кодекса Российской Федерации (бюджетное правило). С учетом проектируемых изменений в части уточнения бюджетного правила увеличение предельного объема расходов составит 666,6 млрд рублей в 2022 году, 709,4 млрд рублей – в 2023 году и 757,6 млрд рублей – в 2024 году.

**7.2.** Существенных изменений функциональной структуры расходов федерального бюджета в 2022–2024 годах не произошло.

Структура расходов федерального бюджета в 2020–2024 годах по отношению к общей сумме расходов федерального бюджета и объему валового внутреннего продукта по разделам классификации расходов бюджетов представлена в следующей таблице.

(млрд рублей)

Наименование	2020 год (отчет)	2021 год (оценка)	2022 год (проект)	2023 год (проект)	2024 год (проект)
ВВП, млрд рублей	106 967	124 438	133 328	141 881	151 513
Расходы, всего*	22 821,6	23 431,9	23 694,2	24 610,0	25 036,7
в % ВВП	21,3	18,8	17,8	17,3	16,5
в том числе:					
Общегосударственные вопросы	1 507,7	1 903,0	1 885,5	1 767,9	1 735,2
прирост к предыдущему году, млрд рублей	144,2	395,3	-17,5	-117,6	-32,7
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			427,4	156,0	
в % к итогу	6,6	8,1	8,0	7,2	6,9
в % ВВП	1,4	1,5	1,4	1,2	1,1

\* Общий объем расходов федерального бюджета на 2023 и 2024 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме 631 млрд рублей и 1 317,7 млрд рублей соответственно.

Наименование	2020 год (отчет)	2021 год (оценка)	2022 год (проект)	2023 год (проект)	2024 год (проект)
Национальная оборона	3 168,8	3 381,4	3 510,4	3 557,2	3 811,8
прирост к предыдущему году, млрд рублей	171,4	212,6	129,0	46,8	254,6
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			283,2	298,8	
в % к итогу	13,9	14,4	14,8	14,5	15,2
в % ВВП	3,0	2,7	2,6	2,5	2,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 226,6	2 384,4	2 800,0	2 902,7	3 008,1
прирост к предыдущему году, млрд рублей	143,4	157,8	415,6	102,7	105,5
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			394,0	359,1	
в % к итогу	9,8	10,2	11,8	11,8	12,0
в % ВВП	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0
Национальная экономика	3 483,9	3 613,8	3 461,9	3 573,1	3 528,5
прирост к предыдущему году, млрд рублей	656,8	129,9	-151,9	111,3	-44,6
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			488,0	479,3	
в % к итогу	15,3	15,4	14,6	14,5	14,1
в % ВВП	3,3	2,9	2,6	2,5	2,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	371,5	455,1	463,0	545,3	398,5
прирост к предыдущему году, млрд рублей	89,4	83,6	7,9	82,3	-146,7
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			154,0	118,7	
в % к итогу	1,6	1,9	2,0	2,2	1,6
в % ВВП	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3

Наименование	2020 год (отчет)	2021 год (оценка)	2022 год (проект)	2023 год (проект)	2024 год (проект)
Охрана окружающей среды	260,6	379,9	479,6	448,1	420,0
прирост к предыдущему году, млрд рублей	63,0	119,3	99,7	-31,5	-28,1
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			121,6	65,4	
в % к итогу	1,1	1,6	2,0	1,8	1,7
в % ВВП	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
Образование	956,9	1 147,4	1 237,0	1 270,9	1 314,0
прирост к предыдущему году, млрд рублей	130,4	190,5	89,6	33,9	43,1
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			168,5	162,6	
в % к итогу	4,2	4,9	5,2	5,2	5,2
в % ВВП	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Культура, кинематография	144,6	155,0	155,0	153,9	155,6
прирост к предыдущему году, млрд рублей	22,2	10,4	0,0	-1,1	1,6
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			28,7	31,1	
в % к итогу	0,63	0,66	0,65	0,63	0,62
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	1 334,4	1 362,3	1 245,5	1 211,5	1 234,8
прирост к предыдущему году, млрд рублей	621,4	27,9	-116,8	-34,0	23,3
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			106,3	102,8	
в % к итогу	5,8	5,8	5,3	4,9	4,9
в % ВВП	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8

Наименование	2020 год (отчет)	2021 год (оценка)	2022 год (проект)	2023 год (проект)	2024 год (проект)
Социальная политика	6 990,3	6 208,8	5 837,8	6 275,8	6 342,4
прирост к предыдущему году, млрд рублей	2 107,5	-781,5	-371,0	438,0	66,6
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			75,4	202,0	
в % к итогу	30,6	26,5	24,6	25,5	25,3
в % ВВП	6,5	5,0	4,4	4,4	4,2
Физическая культура и спорт	75,3	81,4	74,9	54,3	52,0
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-6,1	6,1	-6,5	-20,6	-2,3
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			10,4	0,1	
в % к итогу	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
в % ВВП	0,1	0,07	0,06	0,04	0,03
Средства массовой информации	121,1	110,1	115,3	107,7	107,9
прирост к предыдущему году, млрд рублей	17,6	-11,0	5,2	-7,6	0,2
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			12,9	4,9	
в % к итогу	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	784,2	1 156,9	1 403,4	1 702,3	1 861,8
прирост к предыдущему году, млрд рублей	53,4	372,7	246,5	298,9	159,5
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			38,2	91,3	
в % к итогу	3,4	4,9	5,9	6,9	7,4
в % ВВП	0,7	0,9	1,1	1,2	1,2

Наименование	2020 год (отчет)	2021 год (оценка)	2022 год (проект)	2023 год (проект)	2024 год (проект)
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	1 395,9	1 092,3	1 025,0	1 039,4	1 066,1
прирост к предыдущему году, млрд рублей	392,7	-303,5	-67,4	14,4	26,8
прирост к предыдущему бюджетному циклу, млрд рублей			47,8	50,2	
в % к итогу	6,1	4,7	4,3	4,2	4,3
в % ВВП	1,3	0,9	0,8	0,7	0,7

В структуре расходов федерального бюджета по разделам классификации расходов бюджетов в 2022–2024 годах наибольший объем расходов будут составлять расходы на социальную политику с тенденцией к снижению в плановом периоде (4,4 % ВВП в 2022–2023 годах, 4,2 % ВВП – в 2024 году).

Доля расходов на образование в 2022–2024 годах сохраняется на уровне 2021 года (0,9 % ВВП). Доля расходов на здравоохранение снижается с 1,1 % ВВП в 2021 году до 0,8 % ВВП в 2024 году, на национальную экономику – с 2,9 % ВВП в 2021 году до 2,3 % ВВП в 2024 году. Суммарная доля расходов на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность сохранится на уровне 2021 года – 4,6 % ВВП в среднем на 2022–2024 годы.

7.2.1. В 2022 году по сравнению с 2021 годом (здесь и далее в настоящем подразделе – показатели сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года) уменьшаются расходы федерального бюджета на национальную экономику – на 151,9 млрд рублей, или на 4,2 %, социальную политику – на 371,0 млрд рублей, или на 6 %, здравоохранение – на 116,8 млрд рублей, или на 8,6 %, растут незначительно на образование – на 89,6 млрд рублей, или на 7,8 %.

В то же время по сравнению с допандемийным 2019 годом указанные расходы значительно увеличиваются: на 634,8 млрд рублей, или на 22,5 %, на 955,0 млрд рублей, или на 19,6 %, на 532,5 млрд рублей, или на 74,7 %, на 410,5 млрд рублей, или на 49,7 %, соответственно.

7.2.2. Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2022 год (открытая часть) наибольшие объемы бюджетных ассигнований установлены по Минфину России, Минобороны России, МВД России и Минтруду России, которые в целом по указанным главным распорядителям в 2022 году составят 59 % общего объема бюджетных ассигнований.

В целом бюджетные ассигнования на 2022 год предусматриваются 92 главным распорядителям.



Увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с 2021 годом более чем на 10 % предусматривается по 5 главным распорядителям, также по 5 главным распорядителям – более чем на 20 %, из них по ФСО России – в 1,5 раза, Минприроды России и Росводресурсам – в 1,3 раза.

Уменьшение бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с 2021 годом предусматривается по 60 главным распорядителям. Более чем на 10 % уменьшаются объемы бюджетных ассигнований по 36 главным распорядителям, из них по ЦИК России – на 72,4 %, Минэкономразвития России – на 59,9 %, Росстату – на 58,1 %, Федеральной избирательной комиссии – на 47,9 %.

Наибольшее увеличение расходов в абсолютном выражении в 2022 году по сравнению с 2021 годом (открытая часть) предусматривается по Минфину России: на 681,3 млрд рублей, или на 9,7 %, Минтруду России – на 80,4 млрд рублей, или на 9,6 %, Минобрнауки России – на 49,4 млрд рублей, или на 8,6 %, Минобороны России – на 48,8 млрд рублей, или на 2,5 %, Минсельхозу России – на 48,1 млрд рублей, или на 15,4 %, Росавтотрансу – на 44,6 млрд рублей, или на 37,8 %, Минпромторгу России – на 38,2 млрд рублей, или на 5,5 %.

7.2.3. Счетная палата отмечает необходимость повышения уровня кассового исполнения расходов федерального бюджета и, соответственно, сокращения «переходящих» остатков средств федерального бюджета.

По итогам 2020 года уровень исполнения расходов федерального бюджета составил 95,7 %. Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 020,9 млрд рублей. При этом наибольший объем неисполненных бюджетных назначений установлен по разделам бюджетной классификации «Общегосударственные вопросы» (443,4 млрд рублей, из них резервный фонд Правительства Российской Федерации – 410,6 млрд рублей), «Национальная оборона» (139,3 млрд рублей), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (117,2 млрд рублей).

Уровень исполнения расходов по указанным разделам по состоянию на 1 сентября 2021 года составляет 54,7 %, 53,9 % и 56,5 % соответственно при уровне исполнения в целом расходов федерального бюджета 62,4 %.

По итогам исполнения федерального бюджета за 2020 год объем остатков, подлежащих использованию в 2021 году на те же цели, составил 601,9 млрд рублей, из них на исполнение обязательств по оплате заключенных государственных контрактов, подлежащих оплате в 2021 году, – 221,5 млрд рублей.

Законопроектом планируется увеличение объема контрактных расходов (открытая часть) на 285,3 млрд рублей по сравнению с показателем исполнения за 2020 год, или на 12 %, который составит в 2022 году 2 646,5 млрд рублей. При этом уровень исполнения указанных расходов по состоянию на 1 сентября 2021 года составил 49,4 %, что на 13 процентных пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета в целом.

По итогам 2020 года исполнение расходов (открытая часть) по Росводресурсам составило 93,7 %, Минфину России – 94,5 %, Минпромторгу России – 95,9 %, Минтруду России – 97,7 %, Минприроды России – 98,2 %.

При этом уровень исполнения указанных расходов (открытая часть) по состоянию на 1 сентября 2021 года по МВД России составил 61,7 %, ФСО России – 44,7 %, Минприроды России – 30,1 %, Росводресурсам – 45,9 %, Минсельхозу России – 54,8 %, Росавтодору – 56,8 %, Минпромторгу России – 61,6 %.

**7.3.** Объемы резервирования (открытая часть) в 2022 году составят 1109,1 млрд рублей, или 4,7 % общего объема расходов федерального бюджета, в 2023 году – 1195,3 млрд рублей, или 4,7 %, в 2024 году – 1338,5 млрд рублей, или 5,1 %.

При этом по сравнению с предыдущим бюджетным циклом резервные средства в 2022 году увеличены на 421,6 млрд рублей, или в 1,6 раза, в 2023 году увеличены на 382,7 млрд рублей, или в 1,5 раза.

Счетная палата отмечает, что значительный объем зарезервированных средств в ходе исполнения федерального бюджета не перераспределяется, при этом остатки резервного фонда Правительства Российской Федерации увеличиваются.

Так, по итогам 2020 года объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 422,0 млрд рублей, что на 187,7 млрд рублей больше остатков 2019 года, из них неиспользованные средства резервного фонда Правительства Российской Федерации – 410,6 млрд рублей, что на 241,2 млрд рублей больше остатков 2019 года.

Объем зарезервированных бюджетных ассигнований, по которым в статье 21 законопроекта не установлены направления резервирования, составляет в 2022 году 99,8 млрд рублей, в 2023 году – 110,9 млрд рублей и в 2024 году – 127,9 млрд рублей, из них 23,8 млрд рублей в 2022 году, 45,4 млрд рублей в 2023 году и 55,4 млрд рублей в 2024 году – на реализацию мероприятий длящегося характера Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике.

## 8. Государственные программы Российской Федерации

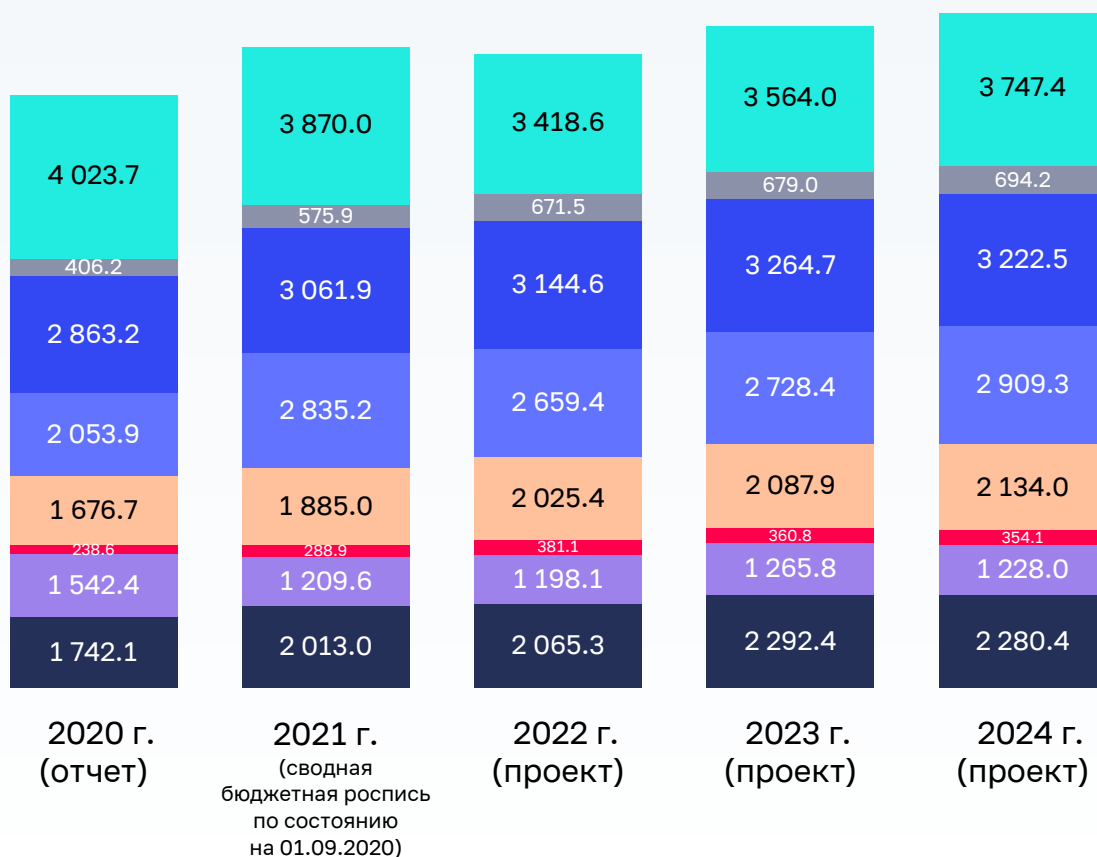
**8.1.** К проекту федерального бюджета на 2022–2024 годы Правительство Российской Федерации утвердило новые подходы к формированию и утверждению государственных программ, а также представило паспорта госпрограмм в новом формате.

**8.2.** В соответствии с законопроектом расходы федерального бюджета на реализацию 47 госпрограмм (открытая часть) на 2022 год планируются в объеме 15 563 929,1 млн рублей, на 2023 год – 16 242 986,9 млн рублей, на 2024 год – 16 569 955,2 млн рублей, или 78,0 %, 77,3 % и 77,6 % общего объема расходов федерального бюджета (открытая часть) соответственно.

# Прогноз по расходам на реализацию госпрограмм

- «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (5 госпрограмм)
- «Возможность для самореализации и развития талантов» (4 госпрограммы)
- «Комфортная и безопасная среда для жизни» (7 госпрограмм)
- «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» (8 госпрограмм)
- «Развитие науки, промышленности и технологий» (8 госпрограмм)
- «Цифровая трансформация» (2 госпрограммы)
- «Сбалансированное региональное развитие» (6 госпрограмм)
- «Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества» (10 госпрограмм)

млрд руб.



Согласно законопроекту объем бюджетных ассигнований на 2022 год на 1542 244 млн рублей, или на 11 %, больше объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ на 2022 год, на 2023 год – на 1308 702,1 млн рублей, или на 8,8 %, больше бюджетных ассигнований, предусмотренных Федеральным законом № 385-ФЗ (с изменениями) на 2023 год, на 2024 год – на 326 968,2 млн рублей, или на 2 %, больше, чем на 2023 год.

При этом в законопроекте объемы бюджетных ассигнований на 2022 год по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года уменьшаются на 175 612,7 млн рублей, или на 1,1 %.

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 2022–2024 годы, предусмотренные паспортами, соответствуют расходам, предусмотренным в законопроекте по соответствующим госпрограммам, по общей сумме расходов.

**8.3.** Счетная палата отмечает следующие недостатки при формировании госпрограмм.

**8.3.1.** Паспорта госпрограмм содержат финансовое обеспечение и плановые значения показателей только на период 2022–2024 годов, что не соответствует Положению о системе управления госпрограммами и Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, так как показатели госпрограммы и параметры финансового обеспечения ее реализации должны указываться в паспорте по годам на весь период реализации.

В материалах к законопроекту также отсутствует информация о финансовом обеспечении государственных программ на весь период реализации и за пределами 2024 года, при этом периоды реализации государственных программ в основном продлены до 2030 года.

**8.3.2.** Анализ представленных паспортов госпрограмм показал, что 7 паспортов\* госпрограмм не содержат перечня направлений (подпрограмм) и их структурные элементы не сгруппированы по направлениям (подпрограммам), что не соответствует Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и постановлению Правительства Российской Федерации «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

**8.3.3.** Установлены факты, свидетельствующие о недостаточном качестве планирования источников финансового обеспечения госпрограмм при их формировании и отражении в паспортах (консолидация расходов).

---

\* «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Реализация государственной национальной политики», «Обеспечение защиты личности, общества и государства».

8.3.4. Только в 17 паспортах госпрограмм отражены объемы налоговых расходов Российской Федерации. При этом они не соотносятся с объемами, отраженными в Отчете об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2020 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2021 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов, представленном в составе материалов к законопроекту.

Кроме того, указанный отчет содержит информацию об объемах налоговых расходов Российской Федерации еще по 7 госпрограммам, которые не отражены в их паспортах.

8.3.5. Анализ проектной и процессной частей госпрограмм показал, что доля проектной части всех госпрограмм составляет в 2022 году 36 % всех расходов на реализацию госпрограмм (открытая часть), в 2023 году – 35,8 %, в 2024 году – 34,9 %.

При этом по 2 госпрограммам\* бюджетные ассигнования на проектную часть не предусмотрены, а по 6 госпрограммам\*\* они составляют менее 5 %.

8.3.6. Анализ показателей государственных программ, отраженных в паспортах, свидетельствует об изменении перечня и отдельных значений показателей по большинству госпрограмм.

В паспортах госпрограмм отражено 477 показателей уровня госпрограммы, что на 201 показатель, или на 72,8 %, больше плановых показателей уровня госпрограммы, отраженных в Сводном годовом докладе за 2020 год. Из них только 61 показатель относится к 7 госпрограммам, реализация которых началась в 2021 году или начнется с 2022–2023 годов. По 11 госпрограммам наблюдается снижение количества показателей на уровне госпрограммы, по 9 госпрограммам количество показателей не меняется и по 22 госпрограммам их количество увеличивается.

При этом в паспортах 36 госпрограммам 291 показатель из 377, или 77,2 %, заявлен как связанный с национальными целями.

Счетная палата обращает внимание, что значительное количество показателей на уровне госпрограммы и вероятный рост показателей на уровне структурных элементов госпрограмм в ходе утверждения паспортов структурных элементов может затруднить контроль за их реализацией и принятием управленческих решений.

---

\* «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и «Управление государственным материальным резервом».

\*\* «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»; «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»; «Обеспечение обороноспособности страны»; «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»; «Юстиция»; «Обеспечение защиты личности, общества и государства».

8.3.7. Представленные паспорта содержат отдельные недостатки в части определения целей, показателей и задач госпрограмм: не в полной мере соответствуют целям, задачам, показателям, установленным основными документами стратегического планирования, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Указом Президента Российской Федерации № 474 показатель «Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций» установлен в относительном выражении и составляет 15 %. Вместе с тем показатель госпрограммы «Развитие образования» «Общая численность граждан Российской Федерации, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений, в добровольческую (волонтерскую) деятельность» в абсолютном выражении составляет 13,1 млн. человек в 2024 году.

По экспертной оценке Счетной палаты, 35 из 47 госпрограмм (74,5 % общего количества) в той или иной степени не соответствуют документам стратегического планирования.

Анализ значений показателей госпрограмм свидетельствует о неизменности показателей по годам реализации (50 показателей, или 10,5 %, по 23 госпрограммам) либо о слабовыраженной динамике (87 показателей, или 18,2 %, по 30 госпрограммам).

8.3.8. В паспортах отдельных госпрограмм установлены показатели, по которым на момент составления Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2020 года отсутствовали фактические данные.

Так, в паспорте госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» предусматривается 3\* из 15 показателей уровня госпрограммы (20 %), по которым не было представлено фактическое значение по итогам Сводного годового доклада за 2020 год, и срок их формирования выходит за рамки формирования годового отчета.

Таким образом, сохраняется проблема отсутствия фактических показателей к моменту формирования Сводного годового доклада о государственных программах Российской Федерации.

---

\* «Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей»; «Техническая вооруженность сектора исследований и разработок (балансовая стоимость машин и оборудования в расчете на одного исследователя)»; «Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников в текущих ценах, в процентах от валового внутреннего продукта».

При этом количество отсутствующих фактических значений с учетом законодательно установленных более ранних сроков подготовки и рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год увеличится.

**8.4.** Законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, не содержит анализа планируемых расходов по госпрограммам с учетом оценки эффективности их реализации в 2020 году.

## 9. Отдельные направления расходов федерального бюджета

**9.1.** 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

9.1.1. В соответствии с приложением 23 к законопроекту бюджетные ассигнования (открытая часть) на предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) предусмотрены в 2022 году в сумме 1525,1 млрд рублей, в 2023 году – 1608,6 млрд рублей и в 2024 году – 1564,1 млрд рублей.

По отношению к показателям предыдущего бюджетного цикла законопроектом в 2022 году предусмотрено увеличение объема субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на 317,7 млрд рублей, или на 26,3 %, в 2023 году – на 324,3 млрд рублей, или на 25,3 %, в 2022 году по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года – уменьшение на 230,8 млрд рублей, или на 13,1 %.

9.1.2. В соответствии с приложением 27 (открытая часть) к законопроекту бюджетные ассигнования на осуществление взносов в уставные капиталы акционерных обществ предусмотрены в 2022 году на общую сумму 146,2 млрд рублей (по 27 АО), в 2023 году – 60,7 млрд рублей (по 28 АО) и в 2024 году – 62,3 млрд рублей (по 22 АО).

По отношению к показателям предыдущего бюджетного цикла законопроектом в 2022 году предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы АО на 24,9 млрд рублей, или на 20,5 %, в 2023 году – уменьшение на 64,1 млрд рублей, или на 51,4 %, в 2022 году по сравнению с показателями сводной бюджетной росписи на 1 сентября 2021 года – увеличение на 50,1 млрд рублей, или на 52,2 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования Росжелдору на предоставление взносов в уставный капитал ОАО «РЖД» в целях реализации федерального проекта «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла» (далее – проект ЦТУ) на 2022 год в общей сумме 74 836,3 млн рублей.

Основной объем средств федерального бюджета в рамках проекта ЦТУ планируется для осуществления мероприятия по строительству дополнительных V и VI путей на участке Москва – Алабушево под специализированное пассажирское сообщение в сумме 43 000,0 млн рублей при отсутствии положительных заключений органов экспертизы на разработанную проектно-сметную документацию.

Анализ формирования расходов федерального бюджета на осуществление взносов в уставные капиталы АО свидетельствует о недостаточном учете показателей использования соответствующих бюджетных ассигнований в предыдущие годы на стадии их планирования.

9.1.3. В соответствии с приложением 21 к законопроекту в 2022–2024 годах предусматривается осуществить 15 имущественных взносов Российской Федерации в 3 государственные корпорации («ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех»), 3 публично-правовые компании (Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства, Российский экологический оператор, Единый заказчик в сфере строительства) и Государственную компанию «Автодор»: в 2022 году – в сумме 139,0 млрд рублей, в 2023 году – 134,4 млрд рублей и в 2024 году – 88,0 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 2022 году – в сумме 145,6 млрд рублей, в 2023 году – 148,6 млрд рублей и в 2024 году – 43,7 млрд рублей.



## Структура имущественных взносов в 2022–2024 годах



млрд руб.

● 195.0

Государственная корпорация –  
Фонд содействия реформированию  
жилищно-коммунального хозяйства

● 35.8

Государственная корпорация  
развития «ВЭБ.РФ»

● 53.0

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

● 24.4

Государственная корпорация  
по содействию разработке, производ-  
ству и экспорту высокотехнологичной  
промышленной продукции «Ростех»

● 43.1

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

● 5.8

Государственная компания  
«Российские автомобильные дороги»

● 4.3

Публично-правовая компания  
«Единый заказчик в сфере  
строительства»

По сравнению с показателями предыдущего бюджетного цикла законопроектом в 2022 году предусмотрено увеличение объема бюджетных ассигнований на осуществление имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации, публично-правовые компании и государственную компанию на 47,4 млрд рублей, или на 51,7 %, в 2023 году – уменьшение на 41,2 млрд рублей, или на 23,5 %. В 2022 году объем субсидий на выполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций и государственной компании сокращается по сравнению с предыдущим бюджетным циклом на 63,5 млрд рублей, или на 30,4 %, в 2023 году – на 75,1 млрд рублей, или на 33,6 %.

Счетная палата обращает внимание, что в подсистеме бюджетного планирования системы «Электронный бюджет» по состоянию на 12 октября 2021 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 – Минстроем России, Минтрансом России, публично-правовой компанией «Единый заказчик в сфере строительства», Минфином России и Ростуризмом – в ходе формирования законопроекта не обеспечено выполнение требований Порядка формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований.

Без обоснований (пояснений) расчетов планируется осуществление 6 имущественных взносов Российской Федерации двум государственным корпорациям (ГК «ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства), двум публично-правовым компаниям («Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», «Единый заказчик в сфере строительства»), Государственной компании «Российские автомобильные дороги»: в 2022 году – на общую сумму 103,4 млрд рублей, в 2023 году – 103,3 млрд рублей и в 2024 году – 56,5 млрд рублей и предоставление 2 субсидий ГК «Автодор»: в 2022 году – на общую сумму 86,7 млрд рублей, в 2023 году – 87,3 млрд рублей и в 2024 году – 8,5 млрд рублей.

## 9.2. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям

9.2.1. Законопроектом предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям в 2022 году в общей сумме 1497 613,7 млн рублей, что составляет 7,5 % общего объема бюджетных ассигнований, в том числе на финансовое обеспечение выполнения государственного задания – 1110 388,7 млн рублей, или 5,6 %, на иные цели – 328 840,6 млн рублей, или 1,6 %, на осуществление капитальных вложений и приобретение объектов недвижимого имущества – 58 384,3 млн рублей, или 0,3 %.

9.2.2. Увеличение объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в 2022 году по сравнению с 2021 годом планируется по 8 из 12 разделов, в том числе по разделам «Культура и кинематография» – на 9,5 %, «Охрана окружающей среды» – на 9,4 % и «Общегосударственные вопросы» – на 6,9 %. Уменьшение указанных бюджетных ассигнований планируется по 4 разделам, в том числе по разделам «Средства массовой информации» – на 90,2 %, «Социальная политика» – на 10,6 %, «Физическая культура и спорт» – на 8,5 %, «Национальная экономика» – на 7,3 %.

9.2.3. Отдельными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (Минприроды России, Минсельхоз России, Минздрав России, Минцифры России), до начала процесса формирования обоснований бюджетных ассигнований в отношении ряда государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями в рамках государственного задания, не обеспечено принятие нормативных правовых актов, предусмотренных правилами формирования, ведения и утверждения федеральных перечней (классификаторов) государственных услуг.

В связи с этим главными распорядителями средств федерального бюджета (Россельхознадзор, Минцифры России, Минздрав России, Минприроды России, Минсельхоз России, Роснедра, Рослесхоз и Росрыболовство) бюджетные ассигнования на предоставление субсидий на выполнение государственного задания перераспределены на субсидии на иные цели.

Счетной палатой установлено, что Минтранс России, Минобрнауки России и Росимуществом применены коэффициенты выравнивания без утверждения порядка их определения, Росжелдором, Минздравом России осуществлен расчет финансового обеспечения выполнения государственного задания при отсутствии утвержденных нормативных затрат.

Кроме того, Счетная палата отмечает, что по учреждениям отдельных главных распорядителей (Росморречфлот, ФМБА России, Минкультуры России, Роснедра, Минсельхоз России, Минобрнауки России, Минпросвещения России) наблюдается ежегодный рост неиспользованных остатков субсидий на выполнение государственного задания.

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

Счетной палатой установлено, что при формировании объемов бюджетных ассигнований отдельными главными распорядителями не соблюдались требования нормативных правовых актов, регулирующих планирование закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд.

Так, установлены факты несоответствия планов-графиков закупок проектам бюджетной сметы, обоснованиям бюджетных ассигнований 12 главных распорядителей\*.

Кроме того, Счетной палатой выявлены факты формирования главными распорядителями бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий без утвержденных программ цифровой трансформации.

### 9.4. Бюджетные ассигнования на обеспечение функций федеральных государственных органов

При формировании законопроекта 13 главных распорядителей бюджетных средств\*\* осуществляли расчеты без применения нормативов, утвержденных ведомственными актами, либо при отсутствии утвержденных нормативов по отдельным видам затрат.

Ведомственные акты, утверждающие нормативные затраты, не приняты 4 главными распорядителями бюджетных средств\*\*\*.

Кроме того, принятые акты 22 главных распорядителей бюджетных средств\*\*\*\* (26,5 %) не в полной мере соответствуют правилам определения нормативных затрат.

Так, установлены факты несоблюдения (отсутствия) порядка определения нормативных затрат, отсутствия норматива цены и (или) количества товаров, работ, услуг, а также несоответствия утвержденных нормативов и их значений показателям, установленным указанными правилами.

---

\* ФМБА России, Минздрав России, Минпросвещения России, ГФС России, Росаккредитация, Роскомнадзор, Росавтодор, Роструд, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Минспорт России, Минюст России, Минэкономразвития России.

\*\* Минспорт России, Минтранс России, Минфин России, Минэкономразвития России, МЧС России, РАЖВИЗ Ильи Глазунова, Росавтодор, Росжелдор, Росрыболовство, Ространснадзор, СПбГУ, ФАС России, Фонд содействия инновациям.

\*\*\* РАНХиГС, РФФИ, ФГБУК «Государственный Эрмитаж», НИЦ «Курчатовский институт».

\*\*\*\* ГФС России, МИД России, Минсельхоз России, Минспорт России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минэнерго России, МЧС России, РАЖВИЗ Ильи Глазунова, Росавиация, Росавтодор, Росаккредитация, Росгвардия, Росжелдор, Роскомнадзор, Рослесхоз, Росморречфлот, Росстат, Ространснадзор, ФАС России, Федеральное казначейство, Фонд содействия инновациям.

Аналогичные факты несоответствия актов правилам определения нормативных затрат отмечались в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в отношении 14 главных распорядителей бюджетных средств\*.

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 до 83,3 раза).

Так, диапазон стоимостных показателей по товару «ноутбук» у главных распорядителей бюджетных средств составил от 30,0 тыс. до 450,0 тыс. рублей, или с отклонением в 15 раз, по товару «планшет» – от 35,0 тыс. до 350,0 тыс. рублей, или в 10 раз.

Ведомственные акты 25 главных распорядителей бюджетных средств\*\* (28,7%) в части отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых определяются требования к их потребительским свойствам и иным характеристикам, не в полной мере соответствуют правилам определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг).

Аналогичные факты несоответствия закупаемых отдельных видов товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен, потребительских свойств и иных характеристик) требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, отмечались в Заключении Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» в отношении 5 главных распорядителей бюджетных средств\*\*\*.

## 9.5. Анализ формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований

9.5.1. На основании Методических указаний Минфина России по распределению базовых объемов формирование главными распорядителями ОБАС осуществлялось в соответствии с приказом Минфина России, который на дату внесения законопроекта в Государственную Думу не зарегистрирован в Минюсте России.

---

\* Минсельхоз России, Минспорт России, Минэкономразвития России, МЧС России, Росавиация, Росавтодор, Росаккредитация, Росгвардия, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот, Росстат, Ространснадзор, Федеральное казначейство.

\*\* ГФС России, МВД России, МИД России, Минобороны России, Минпросвещения России, Минфин России, Минцифры России, Минэкономразвития России, МЧС России, НИЦ «Курчатовский институт», РАЖВИЗ Ильи Глазунова, Росавиация, Росаккредитация, Росалкогольрегулирование, Росгвардия, Росжелдор, Рослесхоз, Росморречфлот, Рособрнадзор, Росреестр, Россотрудничество, Росстат, ФАС России, Фонд содействия инноваций, ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова».

\*\*\* Минцифры России, Минэкономразвития России, Росавиация, Росжелдор, Фонд содействия инновациям.

Результаты анализа обоснований бюджетных ассигнований, сформированных главными распорядителями средств федерального бюджета, показали, что ГРБС в подсистеме бюджетного планирования на 25 сентября 2021 года не обеспечено уточнение обоснований бюджетных ассигнований (открытая часть) с учетом решений, принятых на заседании Правительства Российской Федерации 21 сентября 2021 года: на 2022 год – в объеме 8 672,9 млрд рублей (43,4 % бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом), на 2023 год – 9 057,4 млрд рублей (43,1 %), на 2024 год – 9 332,9 млрд рублей (43,7 %), что не соответствует Порядку представления ОБАС, которым установлен срок уточнения ОБАС и их представления в Минфин России: с учетом решений Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период – не позднее 8 сентября 2021 года, с учетом решений Правительства Российской Федерации – до 24 сентября 2021 года.

9.5.2. Согласно данным системы «Электронный бюджет» по состоянию на 8 октября 2021 года общий объем отраженных бюджетных ассигнований на 2022 год составляет 19 946,3 млрд рублей, что на 15,1 млрд рублей, или на 0,1 %, меньше общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть), на 2023 год – 20 998,8 млрд рублей (на 7,3 млрд рублей, или на 0,03 %, меньше законопроекта), на 2024 год – 21 333,6 млрд рублей (на 16,7 млрд рублей, или на 0,1 %, меньше законопроекта).

## 9.6. Анализ составления реестра расходных обязательств

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 2022 году и плановом периоде 2023 и 2024 годов; нормативные правовые акты, действие которых не распространяется на 2022–2024 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, 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).

## 9.7. 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, заполненных в подсистеме «Бюджетное планирование», установлены недостатки осуществления отдельными главными распорядителями расчета объемов публичных нормативных обязательств (ГФС России, Минобороны России, ФТС России, МВД России, ФСИН России, Следственный комитет Российской Федерации).

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.

Так, расчет предусмотренных Следственному комитету Российской Федерации бюджетных ассигнований на 2022 год на пособие детям погибших (умерших) или пропавших без вести в связи с исполнением служебных обязанностей сотрудников осуществлен по следственным управлениям Следственного комитета Российской Федерации исходя из суммы от 1 337,50 до 2 737,80 рубля на человека вместо 2 678,7 рубля на человека.

## 10. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации

В 2022–2024 годах прогнозируется ежегодный рост доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также снижение дефицита указанных бюджетов с 54,2 млрд рублей (0,04 % ВВП) в 2022 году до 29,9 млрд рублей (0,02 % ВВП) в 2024 году.

10.1. В 2018 году с дефицитом исполнены бюджеты 15 регионов, в 2019 году – 35 регионов, в 2020 году – 57 регионов (из них бюджеты 31 региона были исполнены с дефицитом и в 2019 году). По состоянию на 1 сентября 2021 года с дефицитом исполнены бюджеты 9 субъектов Российской Федерации.

По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018–2021 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживается тенденция к сдерживанию регионами расходных обязательств. Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели уточненной сводной бюджетной росписи значительно отличаются от прогноза основных параметров. Так, в 2018–2021 годах отклонение по расходам составило порядка 1,1–2,4 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 570–940 млрд рублей (на 5–6 %) и отклоняются от прогноза основных параметров консолидированного бюджета Российской Федерации на соответствующий год на 570–1 500 млрд рублей (на 5–10 %), что свидетельствует о недостаточно качественном бюджетном планировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**10.2.** В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой установлены возможные дополнительные поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, которые в 2022 году могут составить 11,5 млрд рублей, в 2023 году – 10,8 млрд рублей, в 2024 году – 10,8 млрд рублей.

**10.3.** Государственный долг субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 сентября 2021 года увеличился по сравнению с началом года на 63,6 млрд рублей, или на 2,5 %, и составил 2 559,7 млрд рублей. При этом рост долга произошел в 23 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 из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации вырос по сравнению с началом года на 282,1 млрд рублей, или на 25,6 %, и составил 1 385,0 млрд рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 9,9 процентного пункта (с 44,2 до 54,1 %). При этом задолженность по кредитам от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций снизилась на 316,7 млрд рублей, или на 55,8 %, и составила 251,4 млрд рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 13 процентных пунктов (с 22,8 % до 9,8 %).

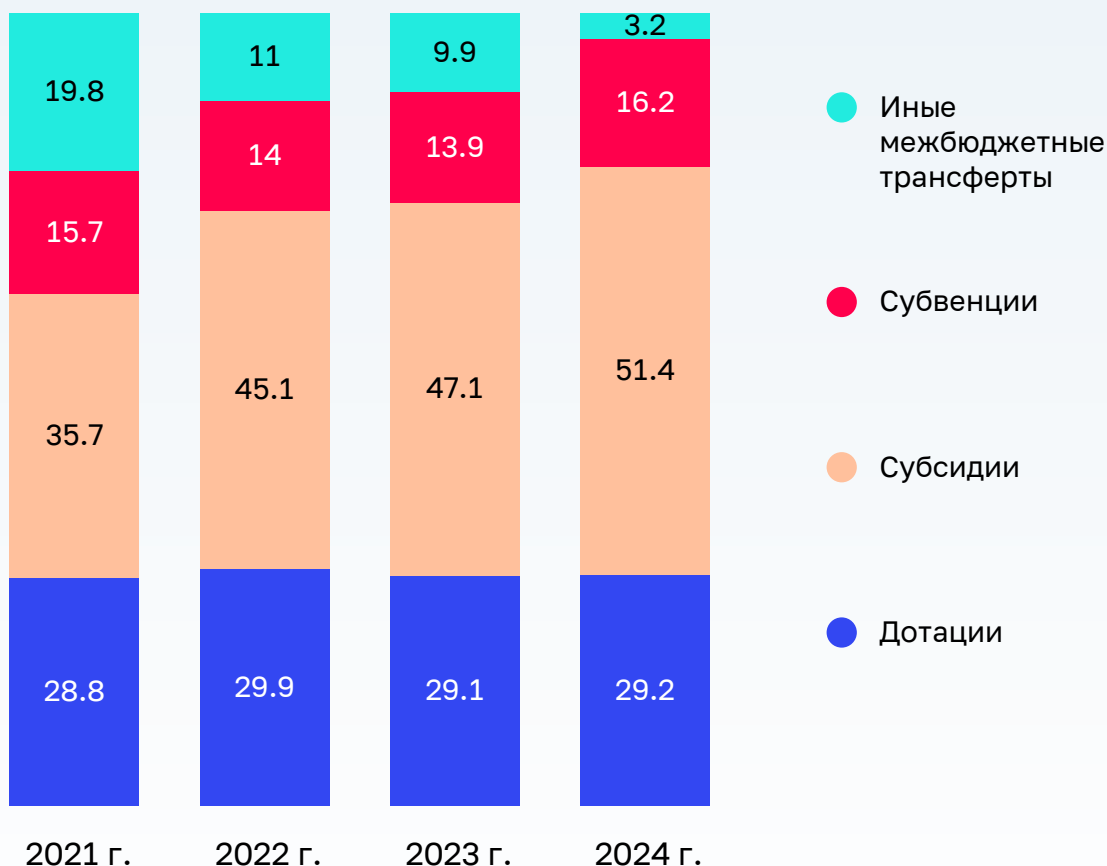
**10.4.** Законопроектом предусмотрено предоставление бюджетных кредитов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не предусмотрено. Возврат бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотрен в объеме 65,0 млрд рублей в 2022 году, в 2023 году – 56,1 млрд рублей, в 2024 году – 54,1 млрд рублей.

**10.5.** В 2022 году предусматривается предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов на общую сумму 3 201,2 млрд рублей, что на 295,6 млрд рублей, или на 8,5 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года, в 2023 году объем межбюджетных



трансфертов составит 3 337,5 млрд рублей, что на 136,3 млрд рублей, или на 4,3 %, больше показателя на 2022 год, на 2024 год – 3 387,3 млрд рублей, что на 49,9 млрд рублей, или на 1,5 %, больше показателя на 2023 год.

## Структура межбюджетных трансфертов в 2021–2024 годах\*



\* 2021 год – сводная бюджетная роспись по состоянию на 1 сентября 2021 года

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом увеличены межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации: в 2022 году – на 368,3 млрд рублей, или на 13 %, в 2023 году – на 431,5 млрд рублей, или на 14,8 %.

**10.6.** Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 1 851,4 млрд рублей, или 57,8 % общего объема межбюджетных трансфертов. Распределенный объем межбюджетных трансфертов согласно приложению 33 к законопроекту, которым утверждено распределение межбюджетных трансфертов

по субъектам Российской Федерации, составляет 1 715,9 млрд рублей, или 53,6 % общего объема (с учетом нераспределенного резерва в объеме 9,5 млрд рублей).

Общий объем распределенных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2023 году составляет 1 859,5 млрд рублей, или 55,7 % общего объема межбюджетных трансфертов, в 2024 году – 1 822,0 млрд рублей, или 53,8 %.

**10.7.** Законопроектом предусматривается предоставление дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации: на 2022 год – в сумме 957,4 млрд рублей, что на 48,4 млрд рублей, или на 4,8 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года; на 2023 год объем дотаций составит 970,6 млрд рублей, что на 13,2 млрд рублей, или на 1,4 %, больше показателя 2022 года; на 2024 год – 990,1 млрд рублей, что на 19,6 млрд рублей, или на 2 %, больше показателя 2023 года.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено увеличение дотаций на 45,6 млрд рублей, или на 5 %, и на 45,4 млрд рублей, или на 4,9 %, соответственно.

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2022 год предусмотрен в сумме 758,5 млрд рублей, что на 40,3 млрд рублей, или на 5,6 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года; на 2023 год – 771,3 млрд рублей, что на 12,8 млрд рублей, или на 1,7 %, больше показателя на 2022 год; на 2024 год – 790,9 млрд рублей, что на 19,6 млрд рублей, или на 2,5 %, больше показателя на 2023 год. По отношению к показателям 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ указанные дотации увеличены на 5,6 и на 5,5 % соответственно.

Законопроектом предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов: на 2022 год – в сумме 31,2 млрд рублей, что на 86,0 млрд рублей, или на 73,4 %, меньше показателя на 2021 год; на 2023 год – 34,6 млрд рублей, что на 3,4 млрд рублей, или на 11 %, больше показателя на 2022 год; на 2024 год – 35,9 млрд рублей, что на 1,3 млрд рублей, или на 3,8 %, больше показателя на 2023 год.

**10.8.** Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год в сумме 1 444,3 млрд рублей, что на 195,0 млрд рублей, или на 15,6 %, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. В 2023 году объем субсидий составит 1 571,2 млрд рублей, что на 126,9 млрд рублей, или на 8,8 %, больше показателя на 2022 год, в 2024 году – 1 740,8 млрд рублей, что на 169,6 млрд рублей, или на 10,8 %, больше показателя на 2023 год.

Законопроектом на 2022 год предусмотрено предоставление 141 субсидии, что на 21 субсидию больше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 137 субсидий, на 2024 год – 143 субсидии.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено увеличение субсидий на 419,4 млрд рублей, или на 40,9 %, и на 481,1 млрд рублей, или на 44,1 %, соответственно.

Общий объем распределенных субсидий (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 1154,2 млрд рублей, или 79,9 % общего объема субсидий, в 2023 году – 1188,5 млрд рублей, или 75,6 %, в 2024 году – 1203,0 млрд рублей, или 69,1 %.

**10.9.** Законопроектом предусматриваются субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год в сумме 448,8 млрд рублей, что на 101,7 млрд рублей, или на 18,5 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2020 года. На 2023 год объем субвенций предусмотрен в размере 463,9 млрд рублей, что на 15,2 млрд рублей, или на 3,4 %, больше показателя на 2022 год, на 2024 год – 549,7 млрд рублей, что на 85,7 млрд рублей, или на 18,5 %, больше показателя на 2023 год.

Законопроектом на 2022 год предусмотрено предоставление 34 субвенций, что на 3 субвенции меньше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 31 субвенции, на 2024 год – 32 субвенций.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено уменьшение субвенций на 111,1 млрд рублей, или на 19,8 %, и на 102,2 млрд рублей, или на 18 %, соответственно.

Общий объем распределенных субвенций (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 412,8 млрд рублей, или 92 % общего объема субвенций, в 2023 году – 427,3 млрд рублей, или 92,1 %, в 2024 году – 512,1 млрд рублей, или 93,2 %.

**10.10.** Законопроектом предусматриваются иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год в сумме 350,7 млрд рублей, что на 340,5 млрд рублей, или на 49,3 %, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. В 2023 году иные межбюджетные трансферты предусмотрены в объеме 331,7 млрд рублей, что на 19,0 млрд рублей, или на 5,4 %, меньше показателя на 2022 год, в 2024 году – 106,7 млрд рублей, что на 225,0 млрд рублей, или на 67,8 %, меньше показателя на 2023 год.

Законопроектом на 2022 год предусмотрено предоставление 56 иных межбюджетных трансфертов, что на 7 меньше, чем предусмотрено на 2021 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, на 2023 год – 46 иных межбюджетных трансфертов, на 2024 год – 8 иных межбюджетных трансфертов.

По отношению к показателям планового периода 2022 и 2023 годов Федерального закона № 385-ФЗ законопроектом предусмотрено увеличение иных межбюджетных трансфертов – на 14,4 млрд рублей, или на 4,3 %, и на 7,1 млрд рублей, или на 2,2 %, соответственно.

Общий объем распределенных иных межбюджетных трансфертов (включая предоставляемые отдельным субъектам Российской Федерации) в 2022 году составляет 271,8 млрд рублей, или 77,5 % общего объема иных межбюджетных трансфертов, в 2023 году – 234,1 млрд рублей, или 70,6 %, в 2024 году – 98,5 млрд рублей, или 92,3 %.

## 11. Федеральная адресная инвестиционная программа

**11.1.** Расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) в 2022 году предусмотрены в сумме 960,3 млрд рублей. Это на 74,5 млрд рублей, или на 8,4 %, больше соответствующих бюджетных ассигнований в предыдущем бюджетном цикле. В 2023 год расходы запланированы в объеме 969,6 млрд рублей, что больше на 43,8 млрд рублей, или на 4,7 %, и на 2024 год – 930,4 млрд рублей.

Доля ФАИП в общем объеме расходов федерального бюджета снижается с 4,1 % в 2022 году до 3,5 % в 2024 году (в 2021 году – 3,9 %).

На 2022 год планируются бюджетные ассигнования на 750 объектов, из которых к вводу в эксплуатацию предусматривается 120 объектов, или 16 % от общего количества. В утвержденную ФАИП на 2021–2023 годы включено 1064 объекта, из которых к вводу в эксплуатацию предусмотрено 190 объектов, или 17,9 %.

**11.2.** В представленных материалах отсутствует распределение бюджетных ассигнований по объектам Минтранса России и Росморречфлота: на 2022 год – в объеме 6,8 млрд рублей, на 2023 год – 19,6 млрд рублей, на 2024 год – 22,8 млрд рублей (0,7 %, 2,0 и 2,4 % бюджетных ассигнований ФАИП на соответствующий год), что не соответствует положениям пункта 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Это создает риски, что средства будут не использованы.

**11.3.** В ФАИП включаются объекты, по которым нет нормативных правовых актов, пообъектной детализации, утвержденной проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы, правоустанавливающими документами на земельные участки. Иными словами, не готовые к началу строительства объекты.

В соответствии с пунктом 4 статьи 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без необходимой документации представляется обоснование необходимости включения

объекта капитального строительства в проект ФАИП с указанием причин, по которым отсутствует документация, и сроков ее разработки.

Правительство Российской Федерации представило обоснования необходимости включения в ФАИП на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов без наличия необходимой документации с указанием причин ее отсутствия и сроков разработки в отношении 226 объектов. В составе данных к проекту ФАИП на 2021–2023 годы аналогичные обоснования представлены по 239 объектам.

Бюджетные ассигнования на указанные 226 объектов планируются на 2022 год в объеме 142,4 млрд рублей, или 14,9 % годового объема бюджетных ассигнований, на 2023 год – 223,7 млрд рублей, или 23,1 %, на 2024 год – 168,2 млрд рублей, или 18,1 %. В составе данных по проекту ФАИП на 2021–2023 годы бюджетные ассигнования на указанные 239 объектов на 2021 год были запланированы в объеме 99,7 млрд рублей (12,3 %), на 2022 год – 126,5 млрд рублей (15,8 %) и на 2023 год – 176,7 млрд рублей (20,9 %).

В 123 (54,4 %) из 226 обоснований приведены сведения о наличии по объекту поручений Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации.

По экспертной оценке Счетной палаты, из представленных 226 обоснований в 60, или в 26,5 % общего количества, обоснованием являются ожидаемые сроки получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, в 11 (4,9 %) – реализация объекта в рамках федеральной целевой программы, государственной программы Российской Федерации, в 19 (8,4 %) – материалы и документы разработаны в соответствии с требованиями Порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, в 79 (35,0 %) – иное обоснование (включение объекта в федеральный проект, нехватка внебюджетных средств, необходимость строительства дополнительной инфраструктуры, соответствующей международным стандартам), в 54 (23,9 %) – обоснование не приведено.

Отражение по объектам, включенным в ФАИП без документации, таких обоснований, как планируемые сроки проведения проектных и изыскательских работ, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, разработка материалов и документов в соответствии с требованиями Порядка проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, по мнению Счетной палаты, не может служить достаточным обоснованием для включения в ФАИП объектов без документации.

Счетная палата отмечает, что в методических указаниях Минэкономразвития России по подготовке ГРБС распределения базовых бюджетных ассигнований федерального бюджета в части расходов на реализацию ФАИП и ФЦП отсутствуют требования

к содержанию обоснований необходимости включения объекта без наличия требуемой документации в проект ФАИП.

В материалах к законопроекту вообще не представлены обоснования необходимости включения в ФАИП на 2022–2024 годы 9 объектов капитального строительства, по которым отсутствует проектная документация с положительным заключением государственной экспертизы. Их финансовое обеспечение, по оценке Счетной палаты, составляет: на 2022 год – 1,8 млрд рублей, или 0,2 % объема ФАИП, на 2023 год – 3,6 млрд рублей, или 0,4 %, на 2024 год – 5,0 млрд рублей, или 0,5 %.

Отсутствуют необходимые нормативные правовые акты по инвестиционным проектам с объемом бюджетных ассигнований: на 2022 год – 48,0 млрд рублей, на 2023 год – 48,7 млрд рублей и на 2024 год – 17,4 млрд рублей, или 5,0, 5,0 и 1,9 % планируемого объема ФАИП на соответствующий год, что в случае их несвоевременного утверждения (издания) создает риски нереализации инвестиционных проектов.

Всего, по оценке Счетной палаты, в законопроекте предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2022 год по объектам, не готовым к выполнению работ и осуществлению финансирования, в сумме 238,7 млрд рублей, или 24,9 % объема бюджетных ассигнований на ФАИП на 2022 год.

При формировании проекта бюджета на 2021–2023 годы соответствующие бюджетные ассигнования в части 2021 года составляли 118,9 млрд рублей, или 14,7 % объема бюджетных ассигнований на ФАИП на 2021 год.

Согласно представленному распределению правоустанавливающие документы на земельные участки отсутствуют по 27 объектам (в том числе 17 – «переходящие»), по которым предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение работ по строительству (реконструкции) на 2022 год в общем объеме 32 996,9 млн рублей (в том числе 24 731,5 млн рублей – по «переходящим» объектам).

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.

По итогам 2020 года кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП составило 803,1 млрд рублей, или 89% объема соответствующих бюджетных ассигнований, не введен в эксплуатацию 81 объект, или 34,2 % подлежавших вводу объектов ФАИП.

Кассовое исполнение расходов на реализацию ФАИП по состоянию на 1 сентября 2021 года, по информации Минфина России, составило 404,6 млрд рублей, или лишь 41,2 % показателя уточненной сводной бюджетной росписи.

По состоянию на 1 сентября 2021 года, по данным Росстата, не введено в эксплуатацию 306 из 339 объектов, подлежащих вводу в 2021 году, или 90,3 %.

**11.4.** По ряду объектов планируются бюджетные ассигнования на проведение проектных и изыскательских работ, при этом не предусматриваются средства на их строительство, реконструкцию в 2022–2024 годах, по объектам со сроком ввода в эксплуатацию в 2024–2025 годах бюджетные ассигнования предусмотрены лишь на 2022–2023 годы.

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

По ряду объектов положительное заключение государственной экспертизы по проектной документации, положительное заключение о достоверности определения сметной стоимости объекта капитального строительства получены еще в 2010–2018 годах, что свидетельствует о рисках проведения дополнительных работ по проектированию, в том числе в связи с уточнением требований к проектной документации.

При планировании по ряду инвестиционных проектов не в полной мере учтен уровень их исполнения в рамках ФАИП в 2021 году и в предшествующие годы, в том числе объем имеющейся дебиторской задолженности по расчетам. ГРБС при планировании расходов на ФАИП не в полной мере обеспечили 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, не позволяют обеспечить необходимый уровень информационного взаимодействия при планировании расходов на ФАИП при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

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.

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

**12.1.** Проект федерального бюджета на 2022 год сформирован с профицитом в размере 1 327,7 млрд рублей (1 % ВВП), на 2023 год – 299,1 млрд рублей, (0,2 % ВВП) и дефицитом на 2024 год в размере (-) 522,7 млрд рублей (0,3 % ВВП).

**12.2.** Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2022–2024 годах запланированы в объеме (-) 1 327,7 млрд рублей, (-) 299,1 млрд рублей и 522,7 млрд рублей соответственно.

Основными источниками финансирования дефицита в ближайшие 3 года станут государственные внутренние заимствования Российской Федерации.

**12.3.** Утвержденные главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета методики по прогнозированию поступлений нуждаются в доработке.

Счетная палата полагает целесообразным описать порядок расчета прогнозного объема по каждому виду поступлений или выплатам по источникам финансирования дефицита бюджета. Это позволит оценить их объем.

**12.4.** Прогнозирование поступлений и выплат по управлению остатками средств на едином счете бюджета не осуществляется, что соответствует законодательству Российской Федерации. При этом операции по покупке иностранной валюты за счет дополнительных нефтегазовых доходов ОБАС отсутствуют, но прогнозное значение учтено в составе источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета. Однако наличие этого показателя в составе источников финансирования дефицита федерального бюджета должно сопровождаться соответствующим обоснованием.

**12.5.** Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 год предусмотрены в размере (-) 1 194,1 млрд рублей (-0,9 % ВВП), на 2023 год – (-) 39,4 млрд рублей (-0,03 % ВВП), на 2024 год – 579,9 млрд рублей (0,4 % ВВП).

Анализ этих источников показал следующее.

Сальдо по государственным ценным бумагам в 2022 году составит 2 199,5 млрд рублей, при этом привлечение планируется в объеме 3 259,7 млрд рублей, в 2023 году – 2 664,1 млрд рублей и 3 436,1 млрд рублей, в 2024 году – 2 672,2 млрд рублей и 4 123,8 млрд рублей соответственно.

Запланированный объем средств на погашение государственных ценных бумаг в 2022 году составит 32,5 % общего объема привлечения, в 2023 году – 22,5 %, в 2024 году – 35,2 %.



## Объем привлечения государственных ценных бумаг в валюте РФ и сальдо размещения и погашения основного долга по ним в 2019–2024 годах



**12.6.** Законопроектом источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета на 2022 год предусмотрены в объеме (-) 133,6 млрд рублей, на 2023 год – (-) 259,7 млрд рублей, на 2024 год – (-) 57,3 млрд рублей.

В соответствии с Основными направлениями в части долговой политики государственные внешние заимствования, как и прежде, будут проводиться преимущественно для присутствия России на международном рынке капитала и поддержания ориентиров стоимости заимствований в иностранной валюте для российских компаний. Размещение государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации в иностранной валюте в 2022–2024 годах предусматривается на уровне показателя 2021 года (3,0 млрд долларов США), установленного Федеральным законом № 385-ФЗ.

На 30 сентября 2021 года осуществлено размещение облигаций внешних облигационных займов Российской Федерации на международных рынках капитала на общую сумму 1500,0 млн евро (экв. 1 827,0 млн долларов США).

**12.7.** В 2022–2024 годах предусматривается увеличение государственного долга Российской Федерации с 22 104,1 млрд рублей (17,8 % ВВП) на начало 2022 года (оценка) до 31 939,7 млрд рублей (21,1 % ВВП) на начало 2025 года, или на 9 835,6 млрд рублей (на 44,5 %). Рост произойдет в основном за счет увеличения государственного внутреннего долга Российской Федерации с 17 285,0 млрд рублей (13,9 % ВВП) на начало 2022 года (оценка) до 26 342,2 млрд рублей (17,4 % ВВП) на начало 2025 года, или на 9 057,2 млрд рублей (на 52,4 %).

При этом доля государственного внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга в 2022–2024 годах будет увеличиваться и составит 80,3, 81,8 и 82,5 % соответственно.

Однако в проекте паспорта государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» одной из целей государственной программы установлено «Сохранение соотношения государственного долга Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту до 2024 года на уровне, не превышающем 20 %».

**12.8.** Предоставление государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации планируется в 2022 году в объеме 1 223,0 млрд рублей. Это является максимальным объемом за последние 5 лет и значительно превышает плановые показатели на 2019–2021 годы (30,0 млрд рублей), а в 2023–2024 годах планируется в объеме 30,0 млрд рублей ежегодно. При этом в 2022 году гарантийную поддержку на 1 000,0 млрд рублей планируется оказать российским юридическим лицам для реализации ими на территории Российской Федерации инфраструктурных проектов в отраслях транспорта, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики.

**12.9.** В связи с увеличением объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации, которые в 2022 году составят 1 255,9 млрд рублей, что на 257,7 млрд рублей, или на 25,8 %, больше показателя 2021 года (оценка), в 2023 году – 1 550,9 млрд рублей, что на 295,0 млрд рублей, или на 23,5 %, больше показателя предыдущего года, в 2024 году – 1 719,4 млрд рублей, что на 168,4 млрд рублей, или на 10,9 %, больше показателя предыдущего года.

Доля расходов на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации в расходах федерального бюджета возрастает с 86,3 % в 2021 году (оценка) до 92,4 % в 2024 году.

**12.10.** Расходы на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации составят: в 2022 году – 2,05 млрд долларов США (147,5 млрд рублей), в 2023 году – 2,08 млрд долларов США (151,4 млрд рублей), в 2024 году – 1,9 млрд долларов США (142,4 млрд рублей).

**12.11.** Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, к концу 2022 года составит 10 964,1 млрд рублей, или 8,2 % ВВП, к концу 2023 года – 14 603,8 млрд рублей, или 10,3 % ВВП, к концу 2024 года – 17 782,9 млрд рублей, или 11,7 % ВВП.

### 13. 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. При этом доля доходов государственных внебюджетных фондов в ВВП в прогнозируемом периоде ежегодно снижается по сравнению с предыдущим годом с 10,7 % ВВП в 2021 году до 10 % ВВП в 2024 году, расходов – с 11 % ВВП в 2021 году до 10,1 % ВВП в 2024 году.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в 2022–2024 годах также ежегодно снижается по сравнению с предыдущим годом: с 33,4 % общего объема доходов в 2021 году до 28,2 % в 2024 году.

Источниками финансирования дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее в настоящем подразделе – ПФР) на 2022–2024 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета Фонда.

Трансферт на обязательное пенсионное страхование из федерального бюджета бюджету ПФР в 2022 году составит 416,6 млрд рублей, в 2023 году – 317,2 млрд рублей, в 2024 году – 107,2 млрд рублей. Трансферт на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составит: в 2022 году – 499 млрд рублей, в 2023 году – 533,8 млрд рублей, в 2024 году – 570,2 млрд рублей. Доля указанных межбюджетных трансфертов в доходах бюджета ПФР в 2022–2024 годах ежегодно снижается (9 % в 2022 году, 8 % в 2023 году, 6 % в 2024 году).

Сбалансированность бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации в части обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (далее – ВНИМ) обеспечивается в 2023 году за счет использования остатка средств по обязательному социальному страхованию на случай ВНИМ и за счет остатка средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по состоянию на 1 января 2023 года, в 2024 году – за счет использования остатка средств по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по состоянию на 1 января 2024 года.

Источниками финансирования дефицита бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022–2024 годы будут являться переходящие остатки средств бюджета Фонда.

