



2021

Заключение

Счетной палаты
Российской Федерации
на отчет об исполнении
федерального бюджета
за 2020 год
(основные положения)

Содержание

1. Основные результаты внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2020 год	3
2. Особенности исполнения федерального бюджета.....	3
3. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета.....	4
4. Основные параметры исполнения федерального бюджета	8
5. Доходы федерального бюджета	9
6. Расходы федерального бюджета	13
7. Государственные программы.....	20
8. Федеральная адресная инвестиционная программа	24
9. Субсидии юридическим лицам, взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании	27
10. Контрактуемые расходы	28
11. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, на иные цели и на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям.....	30
12. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации	32
13. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния и государственный долг Российской Федерации	34
14. Планирование, проведение и реализация результатов внутреннего финансового аудита главными администраторами средств федерального бюджета.....	39
15. Нарушения законодательства Российской Федерации в сфере учета федерального имущества и регистрации прав на него.....	40
16. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2020 год	40
17. Анализ реализации предложений Счетной палаты, содержащихся в представлениях, направленных руководителям главных распорядителей бюджетных средств, обращениях в правоохранительные органы, и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения	42
18. Предложения Счетной палаты Российской Федерации.....	44

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год

Основные положения

1. Основные результаты внешней проверки отчета об исполнении федерального бюджета за 2020 год

Отчет об исполнении федерального бюджета за 2020 год, представленный Правительством Российской Федерации, дает правдивое и достоверное представление о финансовом положении по состоянию на 1 января 2021 года в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливающими порядок составления отчета об исполнении федерального бюджета.

2. Особенности исполнения федерального бюджета

Исполнение федерального бюджета в 2020 году осуществлялось с учетом законодательно установленных особенностей в целях финансового обеспечения мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции.

Установлено право Правительства Российской Федерации осуществлять государственные внутренние (внешние) заимствования Российской Федерации с превышением верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации, установленного Федеральным законом № 380-ФЗ, а также с превышением показателей программ государственных внутренних (внешних) заимствований Российской Федерации.

Приостановлены нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации об утверждении федеральным законом о федеральном бюджете объема использования средств Фонда национального благосостояния на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. При этом установлена возможность использования ФНБ на покрытие дефицита начиная с текущего месяца в случае превышения базовой цены на нефть марки «Юралс» над среднефактической.

Установлено, что в ходе исполнения федерального бюджета в 2020 году общий объем расходов федерального бюджета может быть увеличен без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете с соответствующим увеличением резервного фонда Правительства Российской Федерации в случае и в пределах поступления в доходы федерального бюджета доходов Банка России от продажи обыкновенных акций ПАО «Сбербанк России», от отдельных видов нефтегазовых доходов сверх объемов, учтенных при утверждении общего объема доходов федерального бюджета, а также до 2 000,0 млрд рублей.

Установлены дополнительные основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без внесения изменений в Федеральный закон № 380-ФЗ в случае перераспределения бюджетных ассигнований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При этом предусмотрено, что указанные перераспределения должны быть рассмотрены Комиссией Федерального Собрания Российской Федерации по перераспределению бюджетных ассигнований в текущем финансовом году и плановом периоде.

В целях поддержки регионов установлена возможность перенести период погашения реструктурированных бюджетных кредитов, увеличен срок предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на счете бюджета, предусмотрены другие меры.

3. Макроэкономические условия исполнения федерального бюджета

3.1. Экономический кризис 2020 года, причиной которого стали карантинные меры, повлекшие за собой почти двухмесячный глобальный локдаун, рекордное снижение цен на нефть и, как следствие, ухудшение ситуации на рынке труда и падение доходов, привел к заметному спаду практически во всех видах экономической деятельности, ослаблению курса рубля и ускорению роста цен.

Снижение цены на нефть марки «Юралс» началось в марте под воздействием сокращения спроса, роста запасов и отмены договоренности ОПЕК+ по ограничению добычи. Пик снижения цены на нефть марки «Юралс» отмечался в апреле (16,3 доллара США за баррель).

К концу 2020 года на фоне сезонного роста спроса и в связи с постепенным сокращением запасов нефтяные котировки вернулись к растущим значениям, приблизившись к 50 долларам США за баррель.

В результате в целом за 2020 год цена на нефть марки «Юралс» по сравнению с 2019 годом снизилась более чем на треть и составила 41,4 доллара США за баррель (за 2019 год – 63,8 доллара США за баррель).

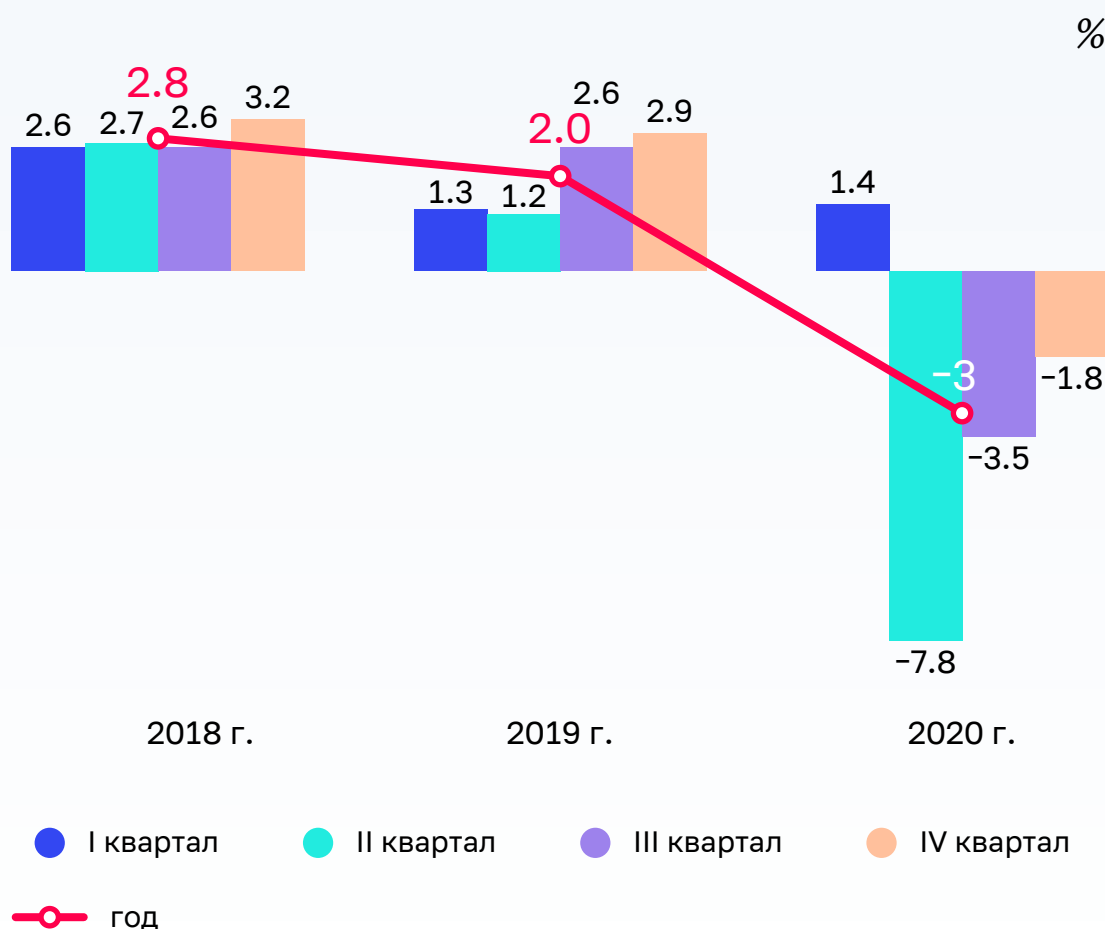
Курс рубля в 2020 году заметно ослаб по сравнению с 2019 годом и составил в среднем 71,94 рубля за доллар США (в 2019 году – 64,73 рубля за доллар США), однако при этом показал большую устойчивость к колебаниям нефтяных цен, чем во время кризиса в 2014–2016 годах.

Снижение экономической активности, доходов населения и спроса являлись, по мнению Банка России, главными дезинфляционными факторами. Однако во втором полугодии смягчение карантинных ограничений вызвало оживление спроса, что ускорило рост цен. Дополнительным проинфляционным фактором стало ослабление курса национальной валюты (в среднем за 2020 год на 11,1%).

По итогам 2020 года инфляция составила 4,9%, что значительно выше показателя 2019 года (3%), и превысила как прогноз Минэкономразвития России (3,8%), так и осенние ожидания Банка России (4,2%). Это самый высокий показатель за последние пять лет. Однако в условиях мирового кризиса, сопровождавшегося заметным ослаблением курса рубля, рост потребительских цен в пределах 5% можно назвать умеренным. Так, кризис в 2014–2016 годах сопровождался инфляцией выше 10% в год.

Несмотря на продолжительный локдаун, существенное сокращение внешнего и внутреннего спроса, а также рекордное падение цен на нефть, снижение экономической динамики в России оказалось менее масштабным, чем в среднем по миру: в 2020 году ВВП сократился только на 3%, тогда как в среднем по миру, по оценке Международного валютного фонда, на 3,3%.

Темпы прироста ВВП в 2018–2020 годах



Меньше ожидаемого снизились инвестиции в основной капитал – только на 1,4%, а внутригодовая динамика перешла в область положительных значений уже в IV квартале.

Промышленное производство испытало двойную нагрузку: масштабная приостановка производств в апреле–мае сопровождалась сокращением объемов добычи нефти в рамках соглашения ОПЕК+. Это привело к сокращению промышленного производства, которое составило 2,6% преимущественно за счет спада в добывающих производствах (на 6,9% по итогам года).

Кризис 2020 года ожидаемо оказал негативное влияние на рынок труда. Безработица выросла на 1,2 процентного пункта до 5,8% за год. При этом динамика показателей, характеризующих уровень жизни населения, в 2020 году была нетрадиционной для кризисных лет.

Основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации за 2019 и 2020 годы

темпы прироста, снижения физических объемов
в % к предыдущему году



Сокращение реальных располагаемых денежных доходов населения (на 2,8 % за год) происходило за счет снижения доходов от предпринимательской деятельности и прочих денежных поступлений, тогда как реальные начисленные заработные платы и реальные назначенные пенсии росли (на 3,8 % и 2,3 % соответственно).

В структуре денежных доходов населения доля социальных выплат выросла до 20,8 %, а оплаты труда – до 58,5 %. Одновременно достигла локального минимума доля доходов от предпринимательской деятельности – 5,2 %, доходов от собственности – 4,1 % и прочих денежных поступлений – 11,1 %.

В 2020 году удалось избежать роста уровня бедности, который по итогам года снизился на 0,2 процентного пункта до 12,1 %. Однако снижение уровня бедности в условиях серьезных экономических потрясений было преимущественно связано не с улучшением уровня жизни населения, а с масштабными социальными выплатами.

На фоне карантинных ограничений и сокращения уровня доходов закономерно снизились показатели потребительского спроса: оборот розничной торговли упал на 3,2 %, а платные услуги населению за счет более жестких и продолжительных ограничений в отношении предприятий сферы услуг показали спад на 14,8 %.

3.2. Экономические шоки, с которыми столкнулась российская экономика в 2020 году, не были заложены в расчетах к Федеральному закону № 380-ФЗ (с изменениями). При этом среднесрочный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, показатели которого используются в расчетах к проекту федерального закона о бюджете на следующий финансовый год и на плановый период, обычно не содержит сценария резкого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Однако в современной истории российская экономика уже неоднократно сталкивалась с экономическими потрясениями, прогнозирование которых не представляется возможным: наложение санкций в 2014 году, пандемия в 2020 году.

3.3. Анализ макроэкономических показателей, содержащихся в Основных направлениях денежно-кредитной политики, показал следующее.

Для поддержания национальной экономики в период кризиса Банк России постепенно переходил от жесткой денежно-кредитной политики к мягкой, плавно снижая ключевую ставку с 6,25 до 4,25 %. При этом в 2020 году в условиях высокой неопределенности Банк России оперативно корректировал свои среднесрочные прогнозы.

Прирост рублевых требований банковской системы к населению составил 13,2 % (за 2019 год – 19,3 %). Замедление кредитования населения происходило исключительно в сегменте потребительского кредитования в основном за счет снижения потребительской активности на фоне ограничительных мер, а также снижения реальных доходов населения. Активность участников ипотечного рынка в 2020 году выросла по сравнению с 2019 годом благодаря масштабной программе льготного кредитования.

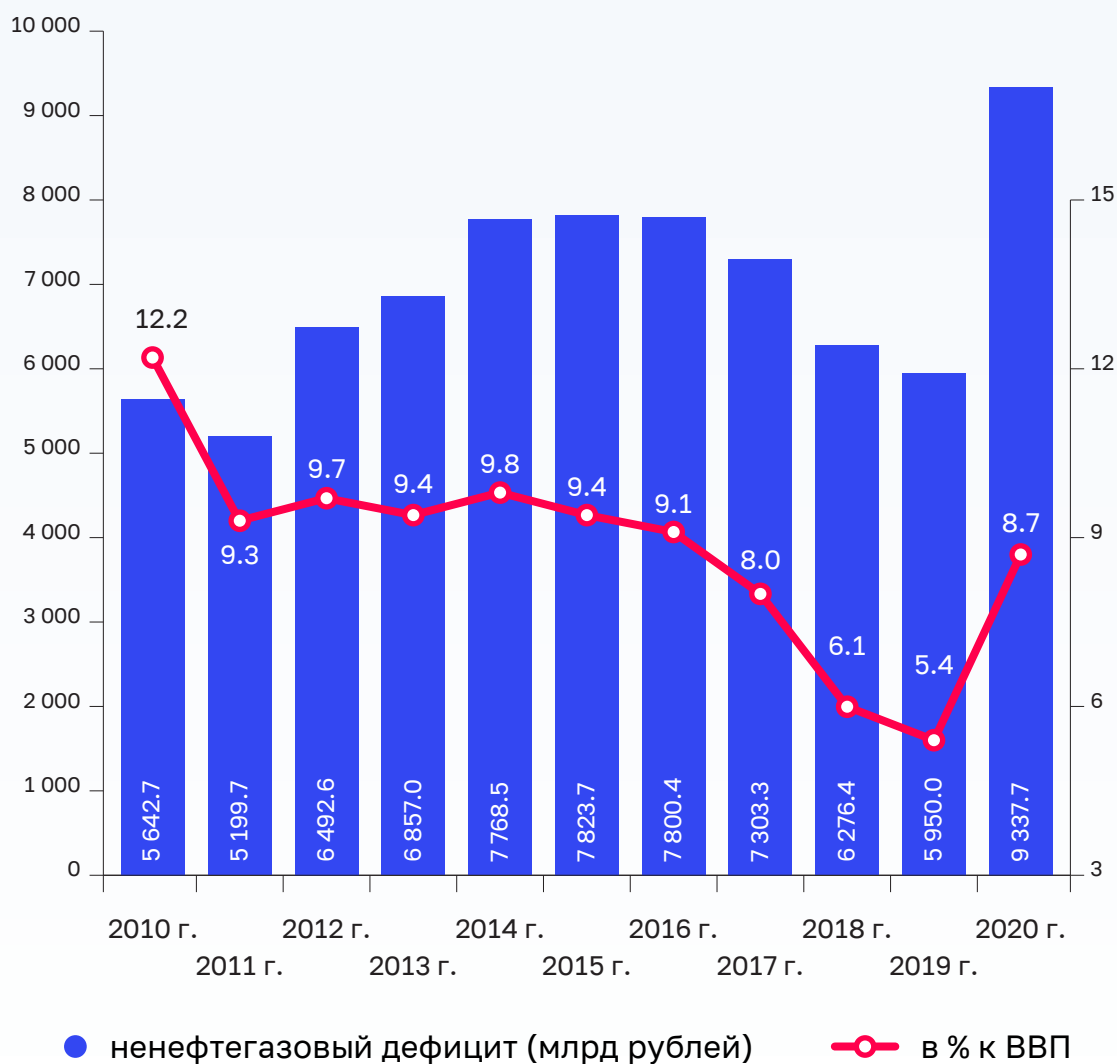
В непростых условиях 2020 года Банк России в достаточной мере достигал поставленные перед ним операционные цели денежно-кредитной политики.

Так, ставки overnight денежного рынка формировались вблизи ключевой ставки как в начале года в условиях значительного избытка ликвидности, так и в условиях переходного состояния к структурному дефициту в конце года.

4. Основные параметры исполнения федерального бюджета

По отчету об исполнении федерального бюджета доходы составили 18 719,1 млрд рублей, что на 1 874,5 млрд рублей, или на 9,1%, меньше показателя (20 593,6 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями), расходы – 22 821,6 млрд рублей, что на 1 020,8 млрд рублей, или на 4,3%, меньше показателя (23 842,4 млрд рублей) сводной росписи

Динамика нефтегазового дефицита в % к ВВП



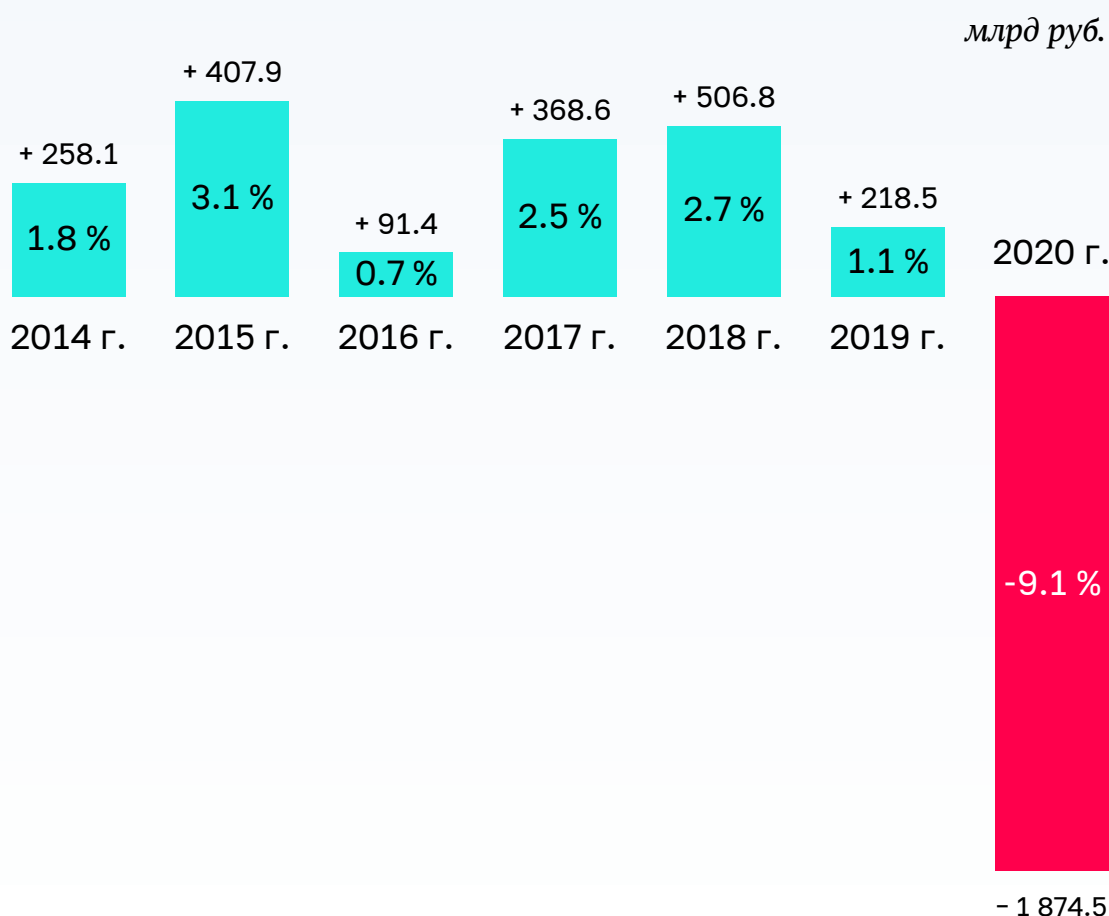
с изменениями, дефицит – 4 102,5 млрд рублей, что на 5 030 млрд рублей, или в 5,4 раза, больше показателя (927,6 млрд рублей), установленного Федеральным законом № 380-ФЗ (с изменениями). Источники финансирования дефицита федерального бюджета составили 4 102,5 млрд рублей.

Доля нефтегазового дефицита по отношению к ВВП увеличилась на 3,3 процентного пункта и составила 8,7 % ВВП (9 337,7 млрд рублей).

5. Доходы федерального бюджета

5.1. Общий объем поступления доходов федерального бюджета за 2020 год меньше прогнозируемого объема на 1 874,5 млрд рублей, или на 9,1 %, за счет недопоступления нефтегазовых доходов (снижение по налогу на добычу полезных ископаемых в виде нефти сырой, вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и газ природный, при одновременном росте поступлений акциза на нефтяное сырье)

Объем превышения фактических поступлений по сравнению с уточненным прогнозом поступления доходов



на 2 288,5 млрд рублей (на 30,4 %), при увеличении поступлений ненефтегазовых доходов (рост прочих безвозмездных поступлений при одновременном снижении поступлений по налогу на добавленную стоимость, прочих неналоговых доходов федерального бюджета) на 414,0 млрд рублей (на 3,2 %).

На уменьшение доходов оказали влияние снижение мировых цен на нефть марки «Юралс» и природный газ, изменение структуры и объемов налогооблагаемой добычи нефти, в том числе с учетом снижения добычи в рамках сделки ОПЕК+ по сравнению с прогнозными значениями, а также поэтапное снижение вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и нефтепродукты в рамках «завершения налогового маневра».

В 2020 году по сравнению с 2019 годом доходы федерального бюджета снизились на 1 469,7 млрд рублей, или на 7,3 %, из них нефтегазовые доходы – на 2 689,0 млрд рублей, или на 33,9 %. При этом ненефтегазовые доходы увеличились на 1 219,3 млрд рублей, или на 9,9 %.

Доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета в 2020 году составила 28 % и по сравнению с 2019 годом уменьшилась на 11,3 процентного пункта (в 2019 году – 39,3 %), доля ненефтегазовых доходов составила, соответственно, 72 % и по сравнению с 2019 годом увеличилась на 11,3 процентного пункта (в 2019 году – 60,7 %).

5.2. В 2020 году в федеральный бюджет (за исключением доходов, полученных за рубежом) поступило 249 видов (подвидов) доходов, не учтенных в уточненном прогнозе, на общую сумму 101,6 млрд рублей; по 99 видам (подвидам) доходов прогноз превышен более чем на 15 %. В то же время по 113 видам (подвидам) доходов поступление составило менее 85 % прогнозируемых сумм.

В 2020 году по 57 (67,1 %) из 85 главных администраторов доходов отрицательные и положительные отклонения фактических доходов от прогнозных показателей существенны (более 15 %): от невыполнения на 78 % (Росаккредитация), до перевыполнения в 1 318,8 раза (Минэкономразвития России), 273,0 раза (Минвостокразвития России), 91,3 раза (Минстрой России), что свидетельствует о необходимости повышения качества администрирования и прогнозирования доходов федерального бюджета.

По 32 главным администраторам доходов (37,6 %) не выполнены установленные показатели. По 50 главным администраторам доходов (58,8 %) объем поступивших доходов превысил прогнозных показатели на 2020 год. По 3 главным администраторам доходов¹ (3,5 %) прогноз доходов федерального бюджета не устанавливался, при этом фактические поступления составили 629,8 млн рублей.

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

1. Федеральная пробирная палата, Совет Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации.

Общим требованиям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574 (с изменениями) (далее – Общие требования).

Из 63 федеральных органов исполнительной власти (87,5 %), являющихся главными администраторами доходов, разработка методик прогнозирования поступлений доходов по которым носит обязательный характер, в 48 главных администраторах (76,2 %) проекты методик (проекты изменений в методики) соответствуют Общим требованиям, в 15 (23,8 %) – 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 году и плановом периоде, прогнозирование не по всем кодам классификации доходов, используемым для расчета прогнозного объема поступлений.

5.4. Проверками Счетной палаты выявлены факты осуществления не на должном уровне полномочий администраторов доходов в части учета и контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет (Росжелдор, Минпромторг России, Росморречфлот, Росстат, Росаккредитация), принятия решений о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей, принятия решений о зачете (уточнении) платежей (Ространснадзор, Минобрнауки России, Минфин России, Росимущество), принятия решений о признании безнадежной к взысканию задолженности (Минцифры России, Федеральное казначейство, Росимущество).

Правовые акты отдельных главных администраторов доходов, регламентирующие порядок осуществления бюджетных полномочий, имеют недостатки в части полноты отражения положений, необходимых для реализации полномочий администраторов доходов, предусмотренных Правилами осуществления бюджетных полномочий, актуализации перечня администраторов доходов (Минпромторг России, Минздрав России, Роскомнадзор, Росаккредитация). Минобрнауки России не осуществило доведение ведомственных приказов до территориальных органов и ФКУ.

При осуществлении бюджетных полномочий главными администраторами доходов допущены нарушения в части формирования перечня подведомственных администраторов доходов бюджета (Минздрав России), в части формирования и представления прогноза поступлений доходов федерального бюджета (Роструд, Минтруд России, Минздрав России).

Главными администраторами доходов нарушались требования порядка составления и ведения кассового плана исполнения федерального бюджета в части своевременности и формата представления информации. Нарушение сроков представления сведений допущено 16 главными администраторами.

5.5. Ведение реестра источников доходов федерального бюджета в 2020 году осуществлялось Минфином России на основании перечня источников доходов, который сформирован не в полном объеме, что не соответствует требованиям

постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (далее – постановление № 868).

По состоянию на 23 марта 2021 года в перечне источников доходов Российской Федерации, сформированном в ГИИС «Электронный бюджет», отсутствуют источники доходов, администрируемые Минприроды России, СВР России и ФАДН России. В перечень источников доходов включено меньше источников доходов по сравнению с количеством кодов бюджетной классификации, по которым поступили денежные средства в 2020 году (ФСБ России, Минпросвещения России). Также в перечне источников доходов не сформирована информация по некоторым источникам доходов, администрируемых ФНС России (85 источников), Минцифры России, Росавтодор, ФССП России (1 источник), ФСИН России (2 источника).

Отдельными главными администраторами доходов при формировании сведений в перечне источников доходов не учитывались рекомендации Минфина России² в части единообразного отражения состава источников доходов, администрируемых главным администратором доходов, в правовом акте об осуществлении бюджетных полномочий главного администратора и в перечне источников доходов, исключения дублирующих источников доходов, а также формулировки наименования источников доходов. Кроме того, не актуализирована информация, содержащаяся в перечне источников доходов.

По прочим неналоговым доходам выявлено 18 источников доходов бюджета, по которым в сведениях о нормативных правовых актах указан Налоговый кодекс Российской Федерации, в то время как положения Налогового кодекса Российской Федерации не распространяются на указанные виды доходов федерального бюджета.

Минфину России в соответствии с пунктом 19 правил, утвержденных постановлением № 868, необходимо организовать работу по анализу информации, содержащейся в перечне источников доходов, включаемой главными администраторами доходов, в целях отражения достоверной и актуальной информации об источниках доходов, включенных в перечень источников доходов.

5.6. По мнению Счетной палаты, имеются потенциальные резервы дополнительных поступлений в федеральный бюджет.

5.6.1. Дополнительные поступления в доход федерального бюджета могли быть обеспечены в результате принятия более действенных мер по погашению имеющейся задолженности по налогам, пошлинам и сборам, взысканию доначисленных платежей по результатам контрольной работы, совершенствованию контроля за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров, сокращению неэффективных налоговых льгот и освобождений.

На 1 января 2021 года совокупная задолженность по федеральным налогам и сборам с учетом пеней и штрафов (включая недоимку), таможенным платежам

2. Письма Минфина России от 28 июля 2020 г. № 23-06-06/65905 и от 22 декабря 2020 г. № 23-03-12/112600.

составила 1139,0 млрд рублей. Задолженность перед бюджетной системой Российской Федерации по федеральным налогам и сборам с учетом пеней и штрафов, администрируемым налоговыми органами, составила 1109,3 млрд рублей, в том числе недоимка – 307,1 млрд рублей; задолженность по уплате таможенных платежей – 29,7 млрд рублей, в том числе по пеням и штрафам – 6,2 млрд рублей.

5.6.2. Резервом дополнительных поступлений доходов в федеральный бюджет является работа по устранению условий, способствующих росту дебиторской задолженности по доходам федерального бюджета, предусматривающая системные меры по повышению эффективности работы всех главных администраторов доходов федерального бюджета.

По состоянию на 1 января 2021 года дебиторская задолженность по доходам, которая включает задолженность по неналоговым доходам, увеличилась по сравнению с 1 января 2020 года на 47,3 млрд рублей, или на 1,2 %, и составила 3 857,9 млрд рублей.

Наибольшие суммы дебиторской задолженности по доходам сложились у Рослесхоза (25,1 % общей суммы дебиторской задолженности), ФНС России (13,3 %), Росимущества (11,4 %), Росжелдора (9,3 %) и ФССП России (8,8 %).

5.6.3. Одним из резервов увеличения доходов федерального бюджета является повышение качества таможенного контроля, проводимого таможенными органами, в части повышения эффективности проверки соблюдения участниками внешнеэкономической деятельности таможенного законодательства, полноты и достоверности заявленных сведений, полноты уплаты таможенных платежей, применения льгот по уплате таможенных платежей и совершенствования контрольных функций за достоверным декларированием таможенной стоимости товаров.

6. Расходы федерального бюджета

6.1. Объем бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи с изменениями превысил законодательно утвержденный объем на 4176,4 млрд рублей, или на 21,2 %, а объем положительных изменений сводной бюджетной росписи составил почти 50 % кассовых расходов (11 378,3 млрд рублей), что является самым высоким объемом перераспределения бюджетных ассигнований за последние 10 лет.

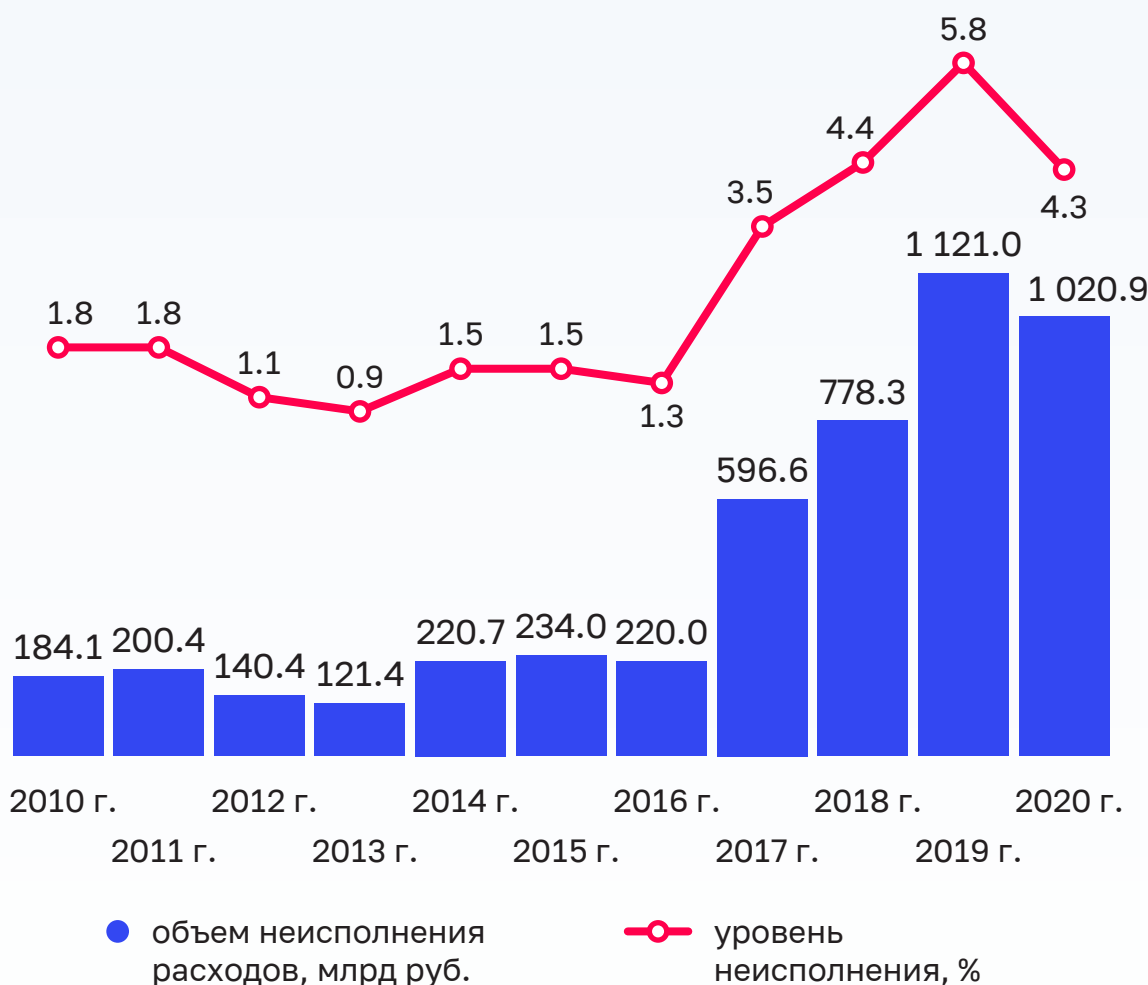
По сравнению с 2019 годом расходы федерального бюджета за 2020 год увеличились на 4607 млрд рублей, или на 25,3 %, а их удельный вес в ВВП составил 21,3 % и по сравнению с 2019 годом увеличился на 4,6 процентного пункта. Данные показатели являются самыми высокими за последние 10 лет.

В общей структуре расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 2020 году основную долю занимают расходы на социальную политику, которые составили 6,5 % ВВП, расходы на национальную экономику – 3,3 % ВВП, на национальную оборону – 3 % ВВП.

По итогам 2020 года уровень исполнения расходов федерального бюджета составил 95,7% (в 2019 году – 94,2%).

Объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1 020,9 млрд рублей, что сопоставимо с объемом неиспользованных ассигнований за 2019 год (1 121,0 млрд рублей). Таким образом, законодательно представленные возможности по перераспределению средств федерального бюджета в ходе исполнения федерального бюджета не повлияли на объем неисполненных расходов.

Неисполнение расходов федерального бюджета за 2010–2020 годы



В целях сокращения объема «переходящих» бюджетных ассигнований на исполнение государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих оплате в отчетном году, Правительством Российской Федерации приняты изменения в нормативные правовые акты, предусматривающие в том числе исключение возможности по решению Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации продлевать срок исполнения обязательств по государственным контрактам за счет дополнительных лимитов бюджетных

обязательств, а также принимать бюджетные обязательства после 1 октября за счет лимитов бюджетных обязательств на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг, доведенных до получателей средств федерального бюджета до указанной даты.

Остатки не использованных на начало 2021 года бюджетных ассигнований на исполнение заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по сравнению с объемом переходящих остатков на начало 2020 года уменьшились на 36,5 % и составили 221,5 млрд рублей.

Объем нераспределенных зарезервированных бюджетных ассигнований (открытая часть) составил 421,95 млрд рублей и увеличился по сравнению с 2019 годом на 80 % (2019 год – 234,3 млрд рублей).

6.2. Наибольший объем неисполненных бюджетных назначений (более 100 млрд рублей) установлен в 2020 году по следующим разделам бюджетной классификации: «Общегосударственные вопросы» – 443,4 млрд рублей, или 22,7 % показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений, «Национальная оборона» – 139,3 млрд рублей, или 4,2 %, «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 117,2 млрд рублей, или 5 %, «Национальная экономика» – 114,5 млрд рублей, или 3,2 %.

На низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы по 9 главным распорядителям средств федерального бюджета. Наиболее низкий уровень исполнения допущен Росархивом – 70,7 % (объем неисполненных расходов – 1,2 млрд рублей), Россотрудничеством – 80,2 % (1,1 млрд рублей), Минстроем России – 80,4 % (75,0 млрд рублей), ФАС России – 80,4 % (1,2 млрд рублей), Росмолодежью – 81,6 % (3,5 млрд рублей), Ростуризмом – 81,8 % (2,0 млрд рублей).

6.3. Основными причинами, повлиявшими на низкий уровень исполнения расходов (открытая часть), являются:

- нераспределение средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, а также иным образом зарезервированных средств в связи с отсутствием решений Правительства Российской Федерации об их использовании (421 958,9 млн рублей, в том числе объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации составил 410 550,2 млн рублей);
- нарушение подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов (101 549,3 млн рублей);
- непредставление получателями средств бюджетов субъектов Российской Федерации платежных документов на оплату денежных обязательств по расходам, источником финансового обеспечения которых являются межбюджетные трансферты (86 243,6 млн рублей);
- длительные сроки разработки публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан участников долевого строительства» проектно-сметной документации по объектам незавершенного строительства, проведения оценки степени технической готовности проблемных объектов (49 904,0 млн рублей);

- не востребованность социальных пособий и компенсаций (12 659,7 млн рублей);
- длительность проведения конкурсных процедур (12 540,3 млн рублей);
- отсутствие потребности юридических лиц в получении отдельных субсидий (21 953,2 млн рублей).

6.4. Несмотря на значительный объем неисполненных расходов федерального бюджета за 2020 год, дебиторская задолженность по выданным авансам увеличилась за 2020 год на 718 762,0 млн рублей, или на 18,0 %, и на 1 января 2021 года составила 4 712 560,1 млн рублей, или 20,6 % кассовых расходов федерального бюджета за 2020 год.

Анализ динамики дебиторской задолженности по расходам в последние годы показывает, что за 2008–2017 годы темпы ее прироста значительно превышали темпы прироста расходов федерального бюджета. В 2018 году объемы дебиторской задолженности по расходам снизились, начиная с 2019 года темпы прироста дебиторской задолженности по расходам не превышают темпов прироста расходов федерального бюджета. В 2020 году темпы прироста дебиторской задолженности по расходам на 7,3 процентного пункта ниже темпов прироста расходов федерального бюджета (25,3 %).

Наибольший объем в структуре дебиторской задолженности составила задолженность по государственному оборонному заказу (далее – ГОЗ) в сумме более 60 % общей суммы дебиторской задолженности и по бюджетным инвестициям – более 10 % общей суммы дебиторской задолженности. Оставшаяся часть задолженности сложилась по специальным расходам, научно-исследовательским, опытно-конструкторским и технологическим работам, по субсидиям и прочим направлениям.

По большинству направлений расходов наблюдается тенденция превышения прироста дебиторской задолженности по сравнению с приростом соответствующих расходов.

Так, увеличение дебиторской задолженности по ГОЗ по сравнению с показателями на 1 января 2020 года составило 17,2 %, а прирост расходов – 6,9 %, по бюджетным инвестициям – 21,9 % (16,6 %).

Основной объем дебиторской задолженности по выданным авансам образовался у Минобороны России (более 70 % общего объема), ГК «Роскосмос» (более 6 %), Минпромторга России (6,2 %), ГК «Росатом» (около 2 %).

Анализ структуры дебиторской задолженности по выданным авансам показал, что основной ее объем приходится на авансы со сроком погашения до 3 лет, который на 1 января 2021 года составил более 2 400 млрд рублей, или больше половины от общей суммы дебиторской задолженности по расчетам по выданным авансам (на 1 января 2020 года – 40 %).

В то же время следует отметить, что за 2020 год снизилась доля в общем объеме дебиторской задолженности по расчетам по выданным авансам со сроками погашения от 3 до 5 лет и сроком погашения более 5 лет.

Наибольший объем дебиторской задолженности по размеру авансирования приходится на платежи в размере от 50 до 80 % суммы государственного контракта, который на 1 января 2021 года составил более 2100 млрд рублей, или порядка 48 % общей суммы дебиторской задолженности по расчетам по выданным авансам.

Объем просроченной дебиторской задолженности по авансовым перечислениям увеличился на 9580,5 млн рублей, или на 2 %, и на 1 января 2021 года составил 477434,3 млн рублей.

Просроченная дебиторская задолженность на 1 января 2021 года сложилась по 67 главным распорядителям средств федерального бюджета. Наибольший объем просроченной дебиторской задолженности сложился у Минобороны России – более 70 % общей суммы просроченной дебиторской задолженности.

Основная доля просроченной дебиторской задолженности по авансовым перечислениям сложилась по государственному оборонному заказу (более 70 % общей суммы просроченной задолженности), по бюджетным инвестициям – более 10 %.

Наибольший объем в структуре просроченной дебиторской задолженности составила задолженность со сроком до 1 года в сумме более 230 млрд рублей (половина от общей суммы просроченной дебиторской задолженности).

Основными причинами образования просроченной дебиторской задолженности являются невыполнение исполнителями ГОЗ своих обязательств в сроки, установленные контрактами, продление сроков проведения опытной эксплуатации и государственных испытаний, неготовность объектов инфраструктуры для ввода в эксплуатацию поставленных изделий и др.

6.5. Не в полной мере реализованы установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетные полномочия Минфина России в части ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации, ведения сводной бюджетной росписи, обеспечения соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям.

Бюджетные полномочия отдельными главными распорядителями средств федерального бюджета исполнялись не в полном объеме, в том числе в части соблюдения порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы (ФСИН России, Росмолодежь, Росавиация, ФАДН России, Росморречфлот, Росжелдор, Минздрав России, ФАС России, территориальные органы Ространснадзора).

6.6. Предусмотренный первоначально объем резервного фонда Правительства Российской Федерации (14,8 млрд рублей) был увеличен на 4455,0 млрд рублей и составил 4469,8 млрд рублей. В ходе исполнения федерального бюджета распределено в соответствии с 370 решениями Правительства Российской Федерации 4059,3 млрд рублей, или 90,8 % средств резервного фонда Правительства Российской Федерации. Объем нераспределенных средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по итогам 2020 года составил 410,5 млрд рублей.

Из 370 решений Правительства Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации принято около 153 решений (открытая часть) о выделении средств резервного фонда Правительства Российской Федерации на решение вопросов, связанных с финансовым обеспечением мероприятий, направленных на предотвращение влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, защиту здоровья граждан, оказание помощи заболевшим, поддержку граждан в условиях пандемии. По экспертной оценке Счетной палаты, на указанные цели выделены бюджетные ассигнования в размере 2 855,6 млрд рублей, из них наибольшие объемы бюджетных ассигнований были направлены на:

- предоставление межбюджетного трансферта бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование – 941,4 млрд рублей;
- социальную поддержку семей, имеющих детей, – 569,3 млрд рублей;
- предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации для обеспечения оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией – 378,2 млрд рублей;
- осуществление выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, – 231,7 млрд рублей.

Кроме того, бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации в объеме 1 203,5 млрд рублей выделены на:

- предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение дорожной деятельности – 100,0 млрд рублей;
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на финансовое обеспечение осуществления ежемесячной денежной выплаты на детей – 99,2 млрд рублей;
- осуществление единовременной выплаты некоторым категориям граждан Российской Федерации в связи с 75-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов – 61,5 млрд рублей;
- предоставление субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда в целях ускоренного расселения аварийного жилищного фонда – 50,0 млрд рублей.

По итогам исполнения федерального бюджета за 2020 год было установлено, что отдельные мероприятия, на которые выделялись средства резервного фонда

Правительства Российской Федерации в 2020 году, не были реализованы; отдельными главными распорядителями не обеспечено достижение показателей, установленных распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Главными распорядителями контроль осуществлялся на основании отчетных данных получателей средств без проведения конкретных проверок, доклады о результатах контроля за использованием бюджетных ассигнований, выделенных из резервного фонда, главными распорядителями несвоевременно направлялись в Правительство Российской Федерации; отдельные доклады об использовании полученных средств носили формальный характер; не соблюдались сроки представления в Минфин России и Федеральное казначейство сведений о результатах реализации мероприятий, источником финансового обеспечения которых являлись бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации.

6.7. В 2020 году полномочия по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности 34 главных распорядителей средств федерального бюджета (в 2019 году – 11 главных распорядителей) осуществлялись Федеральным казначейством (его территориальными органами, подведомственными учреждениями) на основании пункта 6 статьи 264¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2020 г. № 153 «О передаче Федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений» (далее – централизуемые полномочия). Централизуемые полномочия Минпромторга России и Минкультуры России Федеральным казначейством осуществлялись не в полном объеме.

В рамках осуществления централизуемых полномочий в 2020 году Федеральным казначейством совместно с администраторами доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проинвентаризирована дебиторская и кредиторская задолженность, совместно с Росимуществом проведена пообъектная выверка данных реестра федерального имущества с Единым государственным реестром недвижимости и данными бюджетного учета в отношении земельных участков имущества государственной казны Российской Федерации. Приведены в соответствие данные бухгалтерского учета, в том числе по объектам реестра федерального имущества, с некорректными стоимостными оценками объектов.

В ходе проверки было установлено, что не все первичные документы, иная информация передаются федеральными органами исполнительной власти Федеральному казначейству. В этой связи выявлены случаи неотражения отдельных фактов хозяйственной жизни в учете и отчетности главных распорядителей (решения инвентаризационных комиссий, передача/получение имущества, земельных участков, начисление произведенных вложений, начисление штрафных санкций за нарушение условий контрактов, получение банковских гарантий и др.) на сумму 99,9 млрд рублей, из них исправлено в ходе контрольного мероприятия на сумму 93,4 млрд рублей, или 93,5 %. По остальным фактам направлены представления федеральным органам государственной власти и другим объектам контроля.

7. Государственные программы

7.1. В отличие от предыдущих лет, в Сводном годовом докладе, представленном Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2020 год», по сравнению с аналогичным докладом, рассмотренным в установленном порядке на заседании Правительства Российской Федерации 20 мая 2021 года, отсутствуют сведения о кассовом исполнении госпрограмм за счет средств государственных и территориальных внебюджетных фондов, консолидированных бюджетов субъектов, внебюджетных источников; аналитическая информация о вкладе субъектов Российской Федерации в реализацию госпрограмм, влиянии госпрограмм на развитие приоритетных территорий, а также аналитические сведения об исполнении контрольных событий и показателей госпрограмм.

7.2. Как и в предыдущие годы, сформированные на 2020 год госпрограммы содержали системные недостатки, на которые обращала внимание Счетная палата, в том числе отсутствие показателей или несоответствие их значений показателям указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и от 7 мая 2018 г. № 204, несоответствие документам стратегического планирования, неконкретность целей, несогласованность целей и задач, слабовыраженная или заниженная динамика показателей, значительное их количество (2 303 показателя). Данные факты свидетельствуют о недостаточном качестве планирования госпрограмм.

7.3. В отличие от предыдущих лет, при проведении оценки эффективности реализации госпрограмм в 2020 году Правилами формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903 (далее – Правила формирования сводного годового доклада), не предусмотрено применение особенностей.

Вместе с тем в методике не устранены недостатки, ежегодно отмечаемые Счетной палатой.

Так, Счетная палата не поддерживает применение коэффициента 0,7 при расчете выполнения показателей в случае представления прогнозных (предварительных) показателей вместо фактических, которое закреплено в Правилах формирования сводного годового доклада.

По мнению Счетной палаты, данные подходы фактически приводят к завышению выполнения показателей госпрограмм и итоговых интегральных оценок эффективности госпрограмм.

Счетной палатой не поддерживаются определение средних значений границ между рейтинговыми категориями и значения применяемых «весовых» коэффициентов при расчете итоговых интегральных оценок эффективности госпрограмм на основе фактических расчетов оценки эффективности госпрограмм за отчетный период.

Также при оценке эффективности по-прежнему учитывается только уровень кассового исполнения федерального бюджета и не принимаются во внимание оценка качества управления дебиторской задолженностью по расчетам по авансовым платежам,

уровень ввода объектов капитального строительства, не установлены критерии определения весовых коэффициентов оценки эффективности госпрограмм.

При подготовке Сводного годового доклада за 2020 год Минэкономразвития России³ в оценку эффективности реализации госпрограмм не включены две госпрограммы: «Развитие оборонно-промышленного комплекса» (нарушен срок представления отчета) и «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (не включена в оценку, так как по ней отсутствуют показатели уровня госпрограммы).

По замечанию Счетной палаты, пунктом 12 Правил формирования сводного годового доклада предусмотрено, что госпрограмма, по которой в установленный срок не представлен годовой отчет, сформированный на основе предварительных данных и информации о кассовом исполнении федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации) за отчетный год, признается неэффективной без расчета интегральной оценки эффективности ее реализации.

Кроме того, Правила формирования сводного годового доклада не предусматривают норм об исключении из оценки эффективности госпрограммы при отсутствии показателей уровня госпрограммы.

Также при анализе Сводного годового доклада отмечены отдельные несоответствия данных между приложениями Сводного годового доклада. Так, например, по госпрограмме «Развитие авиационной промышленности» фактические значения отдельных показателей, отраженных в приложении 14 «Характеристика итогов реализации государственных программ Российской Федерации (пилотных государственных программ Российской Федерации) в 2020 году», отличаются от фактических значений, отраженных в приложении 2 «Информация о достижении в 2020 году значений показателей (индикаторов) уровня государственных программ Российской Федерации».

7.4. Счетная палата ежегодно отмечает негативную практику внесения изменений в состав и значения показателей (индикаторов) в конце финансового года, которые направлены на снижение указанных значений, в том числе при сохранении объемов финансового обеспечения.

Счетная палата также обращает внимание, что по отдельным госпрограммам из состава показателей или контрольных событий исключаются показатели или события в связи с их недостижением.

Так, при внесении изменений в 2021 году в госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁴ и «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»⁵ соответствующие постановления Правительства Российской Федерации содержат положения, согласно которым уточненные параметры, принятые в текущем 2021 году, то есть после завершения отчетного года, применяются для годовых отчетов о ходе реализации и об оценке эффективности госпрограмм за отчетный 2020 год.

3. Письмо Минэкономразвития России от 26 июля 2021 г. № Д19и-22925.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 140.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 66.

Отчет по госпрограмме «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» и Сводный годовой доклад за 2020 год сформированы на основании показателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 2320, которое вступило в силу 8 января 2021 года, то есть после завершения отчетного года, что фактически привело к искажению (завышению) результатов эффективности реализации указанной госпрограммы.

Так, из 58 показателей (индикаторов) госпрограммы, действующей по состоянию на 31 декабря 2020 года, плановые значения на 2020 год установлены по 48 показателям. С учетом редакции от 8 января 2021 года госпрограмма предусматривает 53 показателя (индикатора) госпрограммы, а плановые значения на 2020 год сократились в 3,7 раза и составили 13 показателей (индикаторов) госпрограммы, из них отдельные значения показателей снижены.

7.5. Согласно данным Сводного годового доклада, 198 показателей не имеют фактического значения либо имеют предварительную оценку, что составляет 8,6 % общего количества показателей, по которым предусмотрены плановые значения на 2020 год (за 2019 год – 353 показателя, или 16,8 %), из них порядка 70 показателей (35,4 %) рассчитываются по методикам, утвержденным федеральными органами исполнительной власти.

По 13 госпрограммам из 43 (30,2 %) доля таких показателей превышает 10 % (179 показателей) в общем объеме.

Таким образом, сохраняется проблема формирования фактических значений показателей (индикаторов) госпрограмм в сроки, не сопоставимые со сроками подготовки отчетности.

7.6. В течение 2020 года федеральным законом о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете, сводной бюджетной росписью с изменениями бюджетные ассигнования (открытая часть) на реализацию 43 госпрограмм в целом увеличены на 3198,9 млрд рублей, или на 26,6 %. Показатели госпрограмм не корректировались. Объем неисполненных бюджетных ассигнований по госпрограммам (открытая часть) составил 668 млрд рублей, или 4,4 % показателя сводной росписи с изменениями.

По состоянию на 1 января 2021 года на низком уровне (менее 90 %) исполнены расходы (открытая часть) по восьми госпрограммам (управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков, космическая деятельность, фармацевтическая и медицинская промышленность, электронная и радиоэлектронная промышленность, авиационная промышленность, реализация государственной национальной политики, образование, развитие Северо-Кавказского федерального округа), из них по трем госпрограммам в Сводном годовом докладе установлена высокая⁶ оценка эффективности реализации и выше среднего⁷ уровня.

Отмечается низкий уровень кассового исполнения по направлению «Эффективное государство», который в 2020 году (открытая часть) составил 81,4 %.

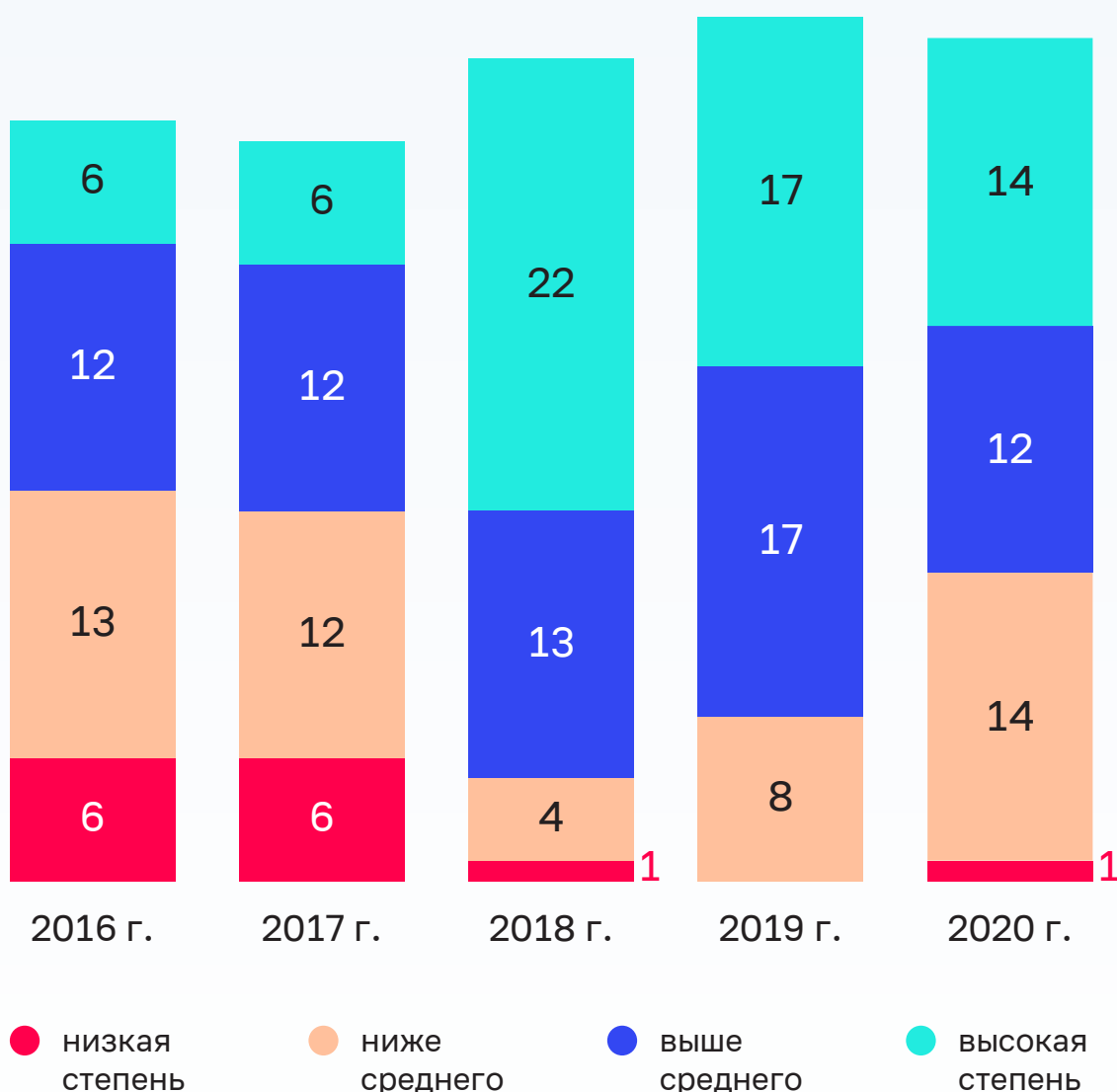
6. Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков, реализация государственной национальной политики.

7. Авиационная промышленность.

7.7. По результатам оценки Минэкономразвития России, в Сводном годовом докладе «высокая эффективность реализации» (свыше 95,6 %) установлена по 14 госпрограммам (34,1% общего количества госпрограмм), «эффективность реализации выше среднего уровня» (от 91,1 до 95,6 %) – по 12 госпрограммам (29,3%), «эффективность реализации ниже среднего уровня» (от 76 до 91,1%) – по 14 госпрограммам (34,1%), «низкая степень эффективности» (менее 76 %) – по 1 госпрограмме (2,4%).

Эффективность реализации госпрограмм в 2016–2020 годах

количество госпрограмм



Следует отметить, что на протяжении ряда лет в Сводном годовом докладе «высокая эффективность реализации» присваивается примерно одним и тем же госпрограммам.

Также следует отметить рост за последние три года госпрограмм с уровнем эффективности реализации ниже среднего (в 2018 году – 4 госпрограммы, в 2019 году – 8 госпрограмм, в 2020 году – 14 госпрограмм). Так, оценка эффективности госпрограммы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на протяжении четырех лет остается на низком уровне.

При этом Счетная палата отмечает, что, как и в предыдущие годы, Правительством Российской Федерации по результатам оценки эффективности госпрограмм за отчетный год не применялись меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации по прекращению или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы.

7.8. По результатам оценки Счетной палаты, средний уровень эффективности установлен по 18 госпрограммам, или 41,9 % общего количества госпрограмм (в 2019 году – по 20 госпрограммам, или 47,6 %), низкий уровень эффективности – по 12 госпрограммам, или 27,9 % (в 2019 году – по 11 госпрограммам, или 26,2 %).

Не подлежали оценке эффективности 13 госпрограмм, или 30,2 % (в 2019 году – 11 госпрограмм, или 26,2 %), в том числе у которых доля показателей, не имевших фактического значения, в общем объеме показателей превышает 10 %.

8. Федеральная адресная инвестиционная программа

8.1. Уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФАИП по итогам 2020 года составил 89,0 % объема доведенных лимитов бюджетных обязательств. Объем неисполнения указанных расходов составил 99 491,4 млн рублей, или 11 %, что на 93 108,0 млн рублей, или на 48,3 %, меньше, чем в 2019 году (192 599,4 млн рублей).

На уровне ниже 50 % исполнены расходы на реализацию ФАИП Минцифры России (10 %), Росархивом (21,3 %), Росгвардией (33,4 %), Минпросвещения России (34,6 %), ФСИН России (41,9 %). Кроме того, в полном объеме не исполнены расходы на реализацию ФАИП Ространснадзором (165,77 млн рублей).

Кассовые расходы на реализацию ФАИП на уровне ниже 50 % исполнены по госпрограммам «Юстиция», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Информационное общество (2011–2020 годы)», а также непрограммному направлению деятельности «Следственный комитет Российской Федерации».

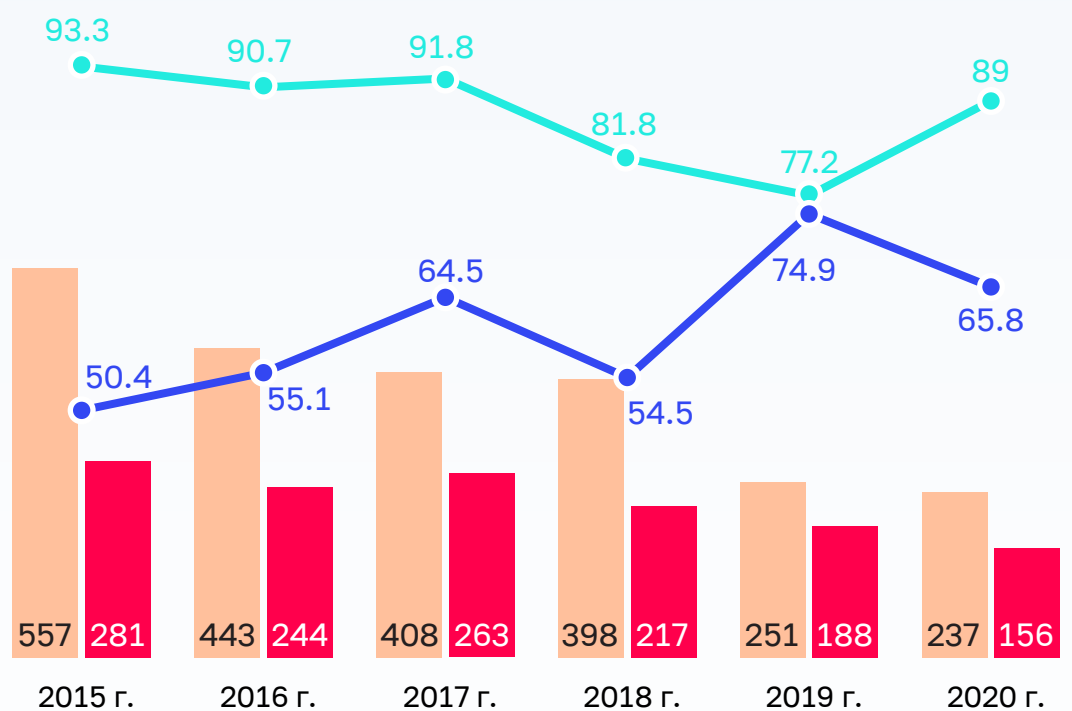
Низкий уровень кассовых расходов отмечается по национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» (10 %).

8.2. В ФАИП включаются объекты, не обеспеченные утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, нормативными правовыми актами, а также мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), по которым отсутствует пообъектная детализация.

Объем бюджетных ассигнований на объекты без проектной документации на 1 января 2020 года составил 71,6 млрд рублей, без пообъектной детализации – 110,6 млрд рублей, без необходимых нормативных правовых актов – 107,0 млрд рублей, что в общей сумме составило 289,2 млрд рублей, или 34,5% объема финансирования ФАИП. Включение в ФАИП таких объектов и мероприятий приводит к увеличению (срыву) сроков или невозможности осуществления строительства, перераспределению или сокращению значительных объемов средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию ФАИП.

8.3. Остаются низкими темпы строительства и ввода в эксплуатацию объектов ФАИП. В 2020 году введено в эксплуатацию 156 объектов, или 65,8% общего количества объектов, подлежащих вводу (в 2019 году – 188 объектов, или 74,9%).

Динамика ввода в эксплуатацию объектов ФАИП и расходов на ее реализацию



- план по вводу, ед.
- факт, ед.
- доля введенных объектов, % общего числа
- уровень кассовых расходов на ФАИП, %

Так, построены и отреконструированы участки автомобильных дорог «Урал», «Волга», «Кавказ». Завершено сооружение головного универсального атомного ледокола «Арктика». Введены в эксплуатацию 20 объектов здравоохранения, в том числе здания

онкологических диспансеров в республиках Башкортостан, Татарстан и Оренбургской области, противотуберкулезного диспансера в Воронежской области, детских учреждений здравоохранения в Республике Северная Осетия – Алания, Чеченской Республике, Вологодской и Пензенской областях.

Вместе с тем в 2020 году не введены в установленный срок такие объекты, как «Реконструкция корпуса «В» с надстройкой РНЦ хирургии им. академика Б.В. Петровского»; «Строительство и реконструкция объектов музейно-выставочного комплекса «Абрамцево»; «Строительство музейного комплекса Государственной Третьяковской галереи»; «Реконструкция объектов аэропорта «Домодедово», аэродромных покрытий в Международном аэропорту Нижний Новгород и аэропорту «Кольцово» (г. Екатеринбург); «Строительство спортивного комплекса «Дворец спорта» в г. Калуге» и другие.

8.4. В 2020 году показатели сводной бюджетной росписи увеличены в объеме неиспользованных в 2019 году в рамках ФАИП бюджетных ассигнований в общей сумме 156,8 млрд рублей, в том числе на оплату заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, подлежащих оплате, но не оплаченных в 2019 году, 91 061,2 млн рублей (в 2019 году – 72 323,5 млн рублей, в 2018 году – 33 719,0 млн рублей, в 2017 году – 44 843,3 млн рублей).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2019 г. № 1431 внесены изменения в Положение о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2017 г. № 1496, предусматривающие не позднее 1 октября 2020 года завершение за счет неисполненных бюджетных ассигнований отчетного финансового года расчетов по государственным контрактам, подлежавшим в соответствии с условиями этих государственных контрактов оплате в 2019 году.

Вместе с тем по состоянию на 1 октября 2020 года указанные расчеты не были завершены в полном объеме, неисполненные бюджетные ассигнования в сумме 11,3 млрд рублей перераспределены на иные цели.

Основными причинами образования неисполненных обязательств по оплате контрактов на строительство (реконструкцию) объектов ФАИП, по оценке Счетной палаты, являются: несоблюдение подрядными организациями обязательств по государственным контрактам, необходимость корректировки разработанной проектной документации, проведение необходимых процедур размещения заказов на выполнение работ в связи с расторжением контрактов с подрядными организациями, необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты, увеличение сроков выполнения работ, доставки материалов и оборудования.

9. Субсидии юридическим лицам, взносы в уставные капиталы акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и государственной компании

9.1. Неисполнение в полном объеме расходов федерального бюджета на предоставление целевых субсидий юридическим лицам в 2020 году (47 972,4 млн рублей, или 4 % показателя, установленного сводной бюджетной росписью с учетом изменений) связано в основном с поздним принятием нормативных правовых актов, регулирующих предоставление целевых средств, и заключением соглашений с юридическими лицами, предоставлением средств в конце года, а также с отсутствием потребности юридических лиц в получении целевых средств.

Не в полном объеме предоставлены субсидии Минпромторгом России (14 355,5 млн рублей), Минстроем России (7 119,1 млн рублей), ГК «Роскосмос» (6 017,6 млн рублей), Минфином России (5 464,4 млн рублей), Минэкономразвития России (5 326,8 млн рублей).

По итогам 2020 года установлены факты предоставления субсидий из федерального бюджета юридическим лицам с нарушением требований, установленных в соглашениях о предоставлении субсидий. Так, отдельные соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета юридическим лицам, заключенные главными распорядителями в 2020 году, не содержали ряда обязательных требований, в том числе не устанавливались плановые значения результатов предоставления субсидий. Главными распорядителями необоснованно предоставлялись субсидии на возмещение затрат, не предусмотренных условиями соглашений о предоставлении субсидий. Кроме того, установлены факты недостижения показателей результативности предоставления субсидий, неприменения главными распорядителями к получателям субсидий штрафных санкций в случае недостижения значений результатов и иных показателей предоставления субсидии, недостаточного контроля за соблюдением получателями субсидий порядка, целей и условий их предоставления.

9.2. Неисполнение в полном объеме расходов федерального бюджета на предоставление взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации в государственные корпорации (государственную компанию), публично-правовые компании, субсидий на исполнение возложенных полномочий и осуществление деятельности государственных корпораций (государственной компании) в 2020 году составило 52 925,5 млн рублей, или 7,9 % показателей, установленных сводной бюджетной росписью с учетом изменений.

Наибольший объем неисполненных расходов (49 904,0 млн рублей) приходится на предоставление имущественных взносов Российской Федерации в публично-правовую компанию «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» в целях финансирования завершения строительства объектов незавершенного строительства – многоквартирных домов и восстановления прав граждан – участников долевого строительства. Основными причинами неисполнения явились длительные сроки проведения регламентных процедур по передаче имущества и обязательств застройщиков фондам, созданным субъектами Российской Федерации, по восстановлению проектно-сметной документации и выбору подрядных организаций.

Планирование расходов, осуществляемых в форме взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов Российской Федерации и субсидий государственным корпорациям (государственной компании), публично-правовым компаниям при формировании федерального закона о федеральном бюджете и внесении изменений в сводную бюджетную роспись в течение 2020 года проводилось при отсутствии финансово-экономического обоснования потребности в бюджетных ассигнованиях без учета остатков бюджетных ассигнований, предоставленных из федерального бюджета в предыдущие годы.

Так, по ряду государственных корпораций (государственной компании) планируемые объемы субсидий превышают реальную потребность организаций, поскольку значительные объемы средств используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях.

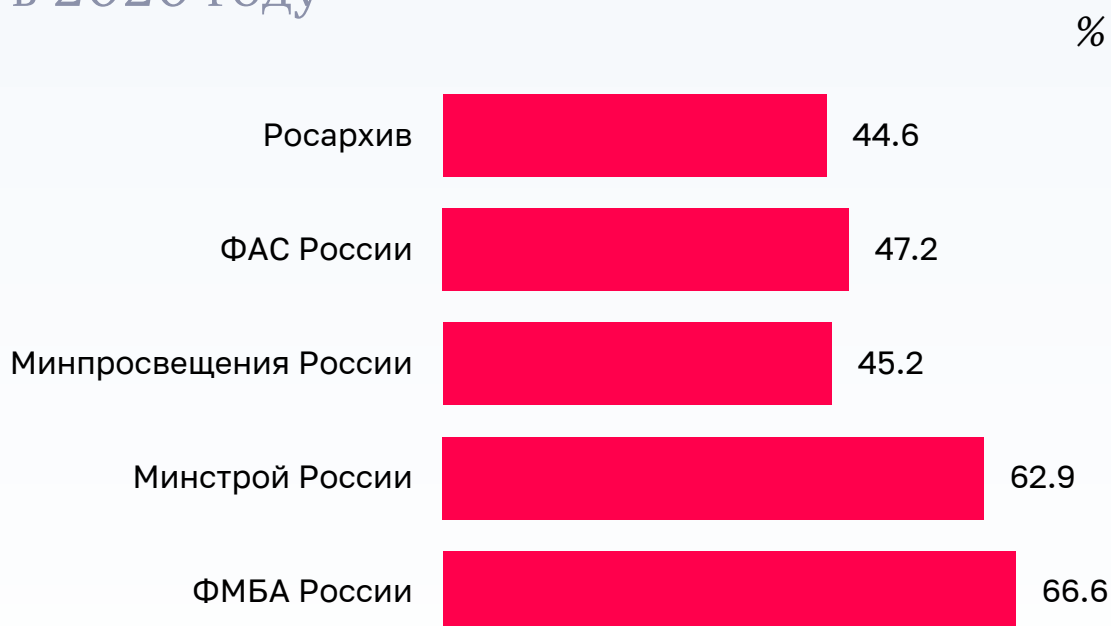
Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 января 2021 года составил около 202 млрд рублей (на 1 января 2020 года – около 184 млрд рублей). При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2020 год составили около 7,3 млрд рублей (за 2019 год – около 8,4 млрд рублей).

10. Контрактные расходы

Объем неисполнения расходов федерального бюджета по государственным контрактам на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд (контрактные расходы) в 2020 году составил 230,4 млрд рублей, или 4,1% лимитов бюджетных обязательств, что на 191,5 млрд рублей, или 45,4%, меньше, чем в 2019 году.

Нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупок отдельных видов юридических лиц установлены на всех этапах закупочного цикла, начиная с организации закупочной деятельности и заканчивая исполнением контрактов (договоров).

ТОП-5 ведомств с самым низким уровнем исполнения расходов по госконтрактам в 2020 году



По итогам 2020 года выявлено 264 нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок и закупках отдельных видов юридических лиц, из которых более 70 % – нарушения при организации и проведении ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков, нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору), нарушения при нормировании в сфере закупок, неприменение мер ответственности по контракту (договору) и другие нарушения.

Нарушения в части сроков исполнения контрактов, нормирования, приемки и оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг и пр. по итогам проверок составили 5,9 млрд рублей.

11. Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, на иные цели и на осуществление капитальных вложений бюджетным и автономным учреждениям

11.1. Кассовое исполнение расходов в 2020 году на предоставление федеральным бюджетным и автономным учреждениям субсидий на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), субсидий на иные цели, субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства и приобретение объектов недвижимого имущества составило 1 493,8 млрд рублей, или 99,9 % бюджетных ассигнований, предусмотренных на указанные цели сводной бюджетной росписью (с изменениями), что на 199,5 млрд рублей, или на 15,4 %, больше, чем в 2019 году (1 294,3 млрд рублей).

Неиспользованные остатки указанных субсидий на лицевых счетах учреждений по состоянию на 1 января 2021 года увеличились по сравнению с остатками на начало 2020 года на 53,4 млрд рублей, или 38%, и составили 194 млрд рублей.

11.2. В ходе проведенных проверок установлены следующие системные нарушения:

- порядка определения нормативных затрат на выполнение работ (оказание услуг) (Минсельхоз России, Минздрав России, Росводресурсы, МГУ им. М.В. Ломоносова, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»);
- осуществления расчета финансового обеспечения выполнения государственных заданий при отсутствии утвержденных нормативных затрат (Минэкономразвития России, Минпросвещения России, Минздрав России, Минтруд России, Росимущество, Росгидромет, Росвязь, МГУ имени М.В. Ломоносова, ФГБОУ ВО «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова»);
- использования некорректных коэффициентов платной деятельности или их неприменение, которое в ряде случаев привело к завышению объема субсидии (Минпромторг России, Минтруд России, Минспорт России, Рособрнадзор, Росархив, ФАС России, МГУ имени М.В. Ломоносова).

Кроме того, установлены нарушения сроков заключения соглашения (МИД России), перечисления субсидии (Минпросвещения России, Росстандарт, МИД России), сроков представления отчета о выполнении государственного задания (Минздрав России, Фонд содействия инновациям), отсутствие (несоответствие установленным требованиям) правил осуществления контроля органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, за выполнением государственного задания (Минсельхоз России, Минтруд России, Рослесхоз, Росздравнадзор, Россельхознадзор, Росвязь, ФАС России, Росимущество, Росстандарт, ФМБА России, Генеральная прокуратура Российской Федерации).

Деятельность бюджетных и автономных учреждений по оказанию услуг и выполнению работ в 2020 году осуществлялась с учетом законодательно установленных особенностей, предусматривающих возможность невыполнения показателей государственного задания из-за приостановления (частичного приостановления) деятельности указанных учреждений, связанного с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции. По этой причине уровень выполнения плановых показателей государственных заданий в 2020 году составил 56,9 % (в 2019 году – 78,5 %, в 2018 году – 84,7 %).

По отдельным государственным услугам (работам) установлены факты значительного перевыполнения плановых показателей государственного задания (от 9 до 116 раз), в основном из-за оказания услуг через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

Наиболее низкий уровень выполнения плановых показателей установлен в сферах «Молодежная политика», «Общественное питание», «Социальное обслуживание населения».

Наиболее высокий уровень выполнения плановых показателей установлен в сферах «Наука», «Здравоохранение», «Культура».

В ходе проверок установлены нарушения и недостатки, связанные с предоставлением и использованием учреждениями субсидий на иные цели, в том числе нарушение порядка расчета объема целевой субсидии (Рослесхоз, Минздрав России, Росздравнадзор, Минобрнауки России, Росавиация, Росавтодор, Минспорт России), правил предоставления субсидии на иные цели (Рослесхоз, Минздрав России), срока перечисления субсидии на иные цели (Росстандарт, МИД России). Установлены факты предоставления субсидий на цели, не предусмотренные правилами их предоставления (Минздрав России, Росгидромет).

11.3. Поступления от приносящей доход деятельности учреждений за 2020 год составили 754,2 млрд рублей (31,8 % общего объема средств учреждений), что на 1,6 млрд рублей, или на 0,2 %, больше, чем в 2019 году (752,6 млрд рублей).

Расходы учреждений, осуществленные за счет поступлений от приносящей доход деятельности, за 2020 год составили 709,8 млрд рублей (34,9 % общего объема расходов учреждений), что на 20,3 млрд рублей, или на 2,8 %, меньше, чем в 2019 году. Основную долю расходов составляют расходы на оплату труда (56 %).

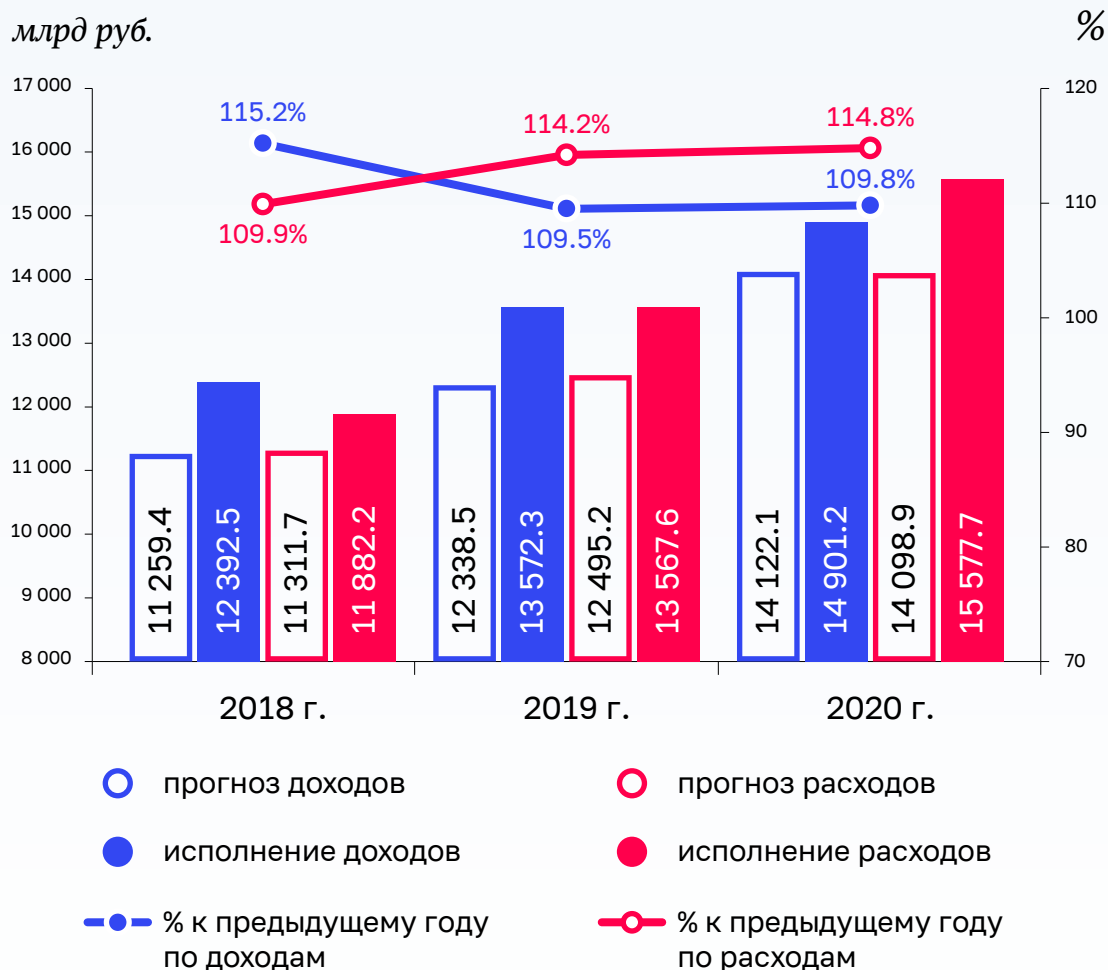
В 2020 году сохранилась ежегодная динамика увеличения объема поступлений по приносящей доход деятельности. Темпы прироста доходов от приносящей доход деятельности с 2015 по 2020 год составили 33,5 %.

12. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации

12.1. В 2020 году консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом 676,6 млрд рублей (первоначально прогнозировался профицит 23,2 млрд рублей). Фактические доходы превысили первоначально прогнозируемый объем на 779,1 млрд рублей (на 5,5%), расходы – на 1478,8 млрд рублей (на 10,5%).

Ежегодно первоначально запланированный субъектами Российской Федерации прогноз расходов значительно отличается от показателей уточненной сводной бюджетной росписи. Так, в 2018–2020 годах увеличение по расходам составило около 1,0–1,7 трлн рублей (в 2020 году – 1,7 трлн рублей).

Динамика доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов



При этом ежегодно увеличиваемые субъектами Российской Федерации показатели по расходам не исполняются. Так, в 2020 году кассовые расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации ниже показателей сводной бюджетной росписи с изменениями на 944,6 млрд рублей, или на 5,7%. Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом, уменьшилось до 28 регионов (в 2019 году – 50 регионов). Консолидированные бюджеты 57 субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом (в 2019 году – 35 регионов).

12.2. Сохраняется значительная зависимость региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Так, доходы 34 субъектов Российской Федерации более чем на 40% сформированы за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, из них у 13 регионов указанная доля составляет свыше 60%.

12.3. В 2020 году 13 главными распорядителями были допущены факты несоблюдения положений постановлений Правительства Российской Федерации, регулирующих предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Так, нарушались сроки заключения соглашений (дополнительных соглашений); в заключенных соглашениях не установлены значения результатов использования субсидий, распределение нераспределенного резерва субвенций осуществлено при отсутствии решений Правительства Российской Федерации, отдельные иные межбюджетные трансферты предоставлялись без осуществления оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций природного характера, при отсутствии плана основных мероприятий.

В 2020 году 17 главными распорядителями средств федерального бюджета не осуществлялся надлежащий контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления межбюджетных трансфертов и других обязательств, установленных в соглашениях. В результате отдельными субъектами Российской Федерации не обеспечены достижение значений показателей использования межбюджетных трансфертов и предоставление отчетности об их использовании.

12.4. Объем государственного долга субъектов Российской Федерации за 2020 год увеличился на 383,1 млрд рублей, или на 18,1%, и составил 2 496,0 млрд рублей.

Доля задолженности по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, уменьшилась на 4,4 процентного пункта и составила 22,8%.

При этом в 37 субъектах Российской Федерации доля коммерческих кредитов превысила среднероссийское значение (22,8%). Доля бюджетных кредитов, привлеченных в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, увеличилась по сравнению с началом года на 2,3 процентного пункта и составила 44,2%.

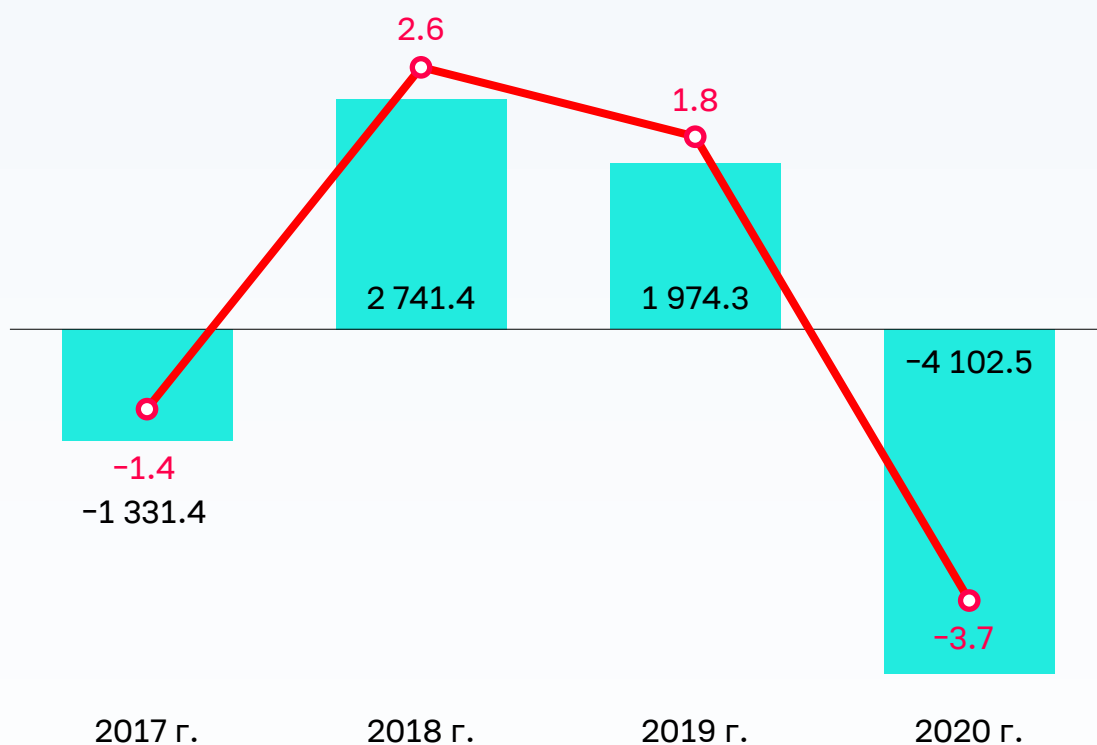
В декабре 2020 года 53 субъектам Российской Федерации предоставлены бюджетные кредиты для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов на общую сумму 223,6 млрд рублей.

Объем возврата бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, в 2020 году составил 6,4 млрд рублей (8,7% планового показателя). Уровень исполнения обусловлен законодательно принятыми решениями о реструктуризации ранее привлеченных субъектами Российской Федерации бюджетных кредитов. Погашение бюджетных кредитов в 2020 году осуществлено 8 субъектами Российской Федерации.

13. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния и государственный долг Российской Федерации

13.1. В 2020 году федеральный бюджет исполнен с дефицитом в размере (-)4102,5 млрд рублей, или 3,8% ВВП.

Динамика объема дефицита (профицита) федерального бюджета за 2017–2020 годы



● дефицит (профицит) федерального бюджета, млрд руб.

—○— объем дефицита (профицита) федерального бюджета, % к ВВП

Исполнение федерального бюджета по источникам финансирования дефицита в 2020 году составило 4 102,5 млрд рублей, в том числе по источникам внутреннего финансирования дефицита (с учетом остатков) – 4 403,2 млрд рублей и источникам внешнего финансирования дефицита – (-)300,8 млрд рублей.

13.2. Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов в части 2020 года с учетом статьи 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации выполнена в объеме 4 600,6 млрд рублей, что в 2,6 раза больше утвержденного показателя.

Размещение государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составило 5 176,4 млрд рублей, что в 2,2 раза больше планового показателя (2 324,8 млрд рублей), а также в 2,5 раза больше привлечения в 2019 году и является максимальным объемом более чем за 15 лет.

Погашение государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составило (-)575,8 млрд рублей, или 98,5 % утвержденного показателя.

13.3. В 2020 году совокупный объем спроса на аукционах со стороны участников рынка на государственные облигации в 2,2 раза меньше предложения Минфина России, при этом по сравнению с 2019 годом совокупный объем спроса на государственные ценные бумаги на аукционах, а также предложение Минфина России в 2020 году увеличились в 2 раза.

В 2020 году доля нерезидентов на рынке облигаций федеральных займов уменьшилась с 32,2 % в 2019 году до 23,3 %. Объем вложений нерезидентов в ОФЗ увеличился за указанный период на 321 млрд рублей, или на 11,2 %, и на 1 января 2021 года составил 3 191,0 млрд рублей. Доля на рынке облигаций федеральных займов, принадлежащих нерезидентам, остается на достаточно высоком уровне.

13.4. Доходность государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинированных в российской валюте, по средневзвешенной цене размещения на аукционах в 2020 году в целом снизилась. Приоритетным направлением проводимой Минфином России в 2019 году эмиссионной политики являлось осуществление долгосрочных государственных заимствований. Так, темпы прироста долгосрочных обязательств увеличились с 21,9 % в 2019 году до 48 % в 2020 году.

13.5. В 2020 году впервые за три последних года прогноз поступлений средств от продажи пакетов акций перевыполнен в полном объеме. Фактические поступления средств в федеральный бюджет в 2020 году составили 12,6 млрд рублей, или 111,7 % уточненного показателя, что больше исполнения 2019 года на 1,0 млрд рублей, или на 9 %.

13.6. В рамках законодательно принятых мер по поддержке регионов в 2020 году предоставлены бюджетные кредиты 53 регионам для погашения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на их счетах в объеме 223,6 млрд рублей, или 77,6 % показателя сводной бюджетной росписи.

13.7. В рамках операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в 2020 году общий объем размещений средств федерального бюджета составил 66 943,9 млрд рублей, что в 1,7 раза больше, чем в аналогичном периоде 2019 года.

На 1 января 2021 года объем остатков средств федерального бюджета на банковских депозитах в валюте Российской Федерации, срок возврата которых не наступил, составил 2 092,0 млрд рублей, что на 16,2 % больше аналогичного показателя по итогам 2019 года и является наибольшим значением с 2009 года. Кроме того, объем средств федерального бюджета на банковских счетах до востребования составляет 600,0 млрд рублей; объем остатков средств, размещенных по договорам репо, – 400,0 млрд рублей, что в 4,4 раза больше, чем на 1 января 2020 года.

При этом объемы размещения и возврата, отраженные в отчетах по формам ОКУД 0507029 «Отчет о размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах, на депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» и 0507072 «Отчет о результатах покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо» (форма 0507072), представленных одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета за 2020 год, не соответствуют сведениям, отраженным в отчете по форме 0507011:

- по депозитам больше на 13,3 млрд рублей и 25,2 млрд рублей соответственно;
- по договорам репо меньше на 1,0 млрд рублей и 1,3 млрд рублей соответственно.

13.8. В 2020 году размещены облигации внешних облигационных займов Российской Федерации (еврооблигации) на общую сумму по номинальной стоимости, эквивалентную 2,4 млрд долларов США (2 млрд евро, или 180,7 млрд рублей), или 79 % утвержденного показателя (91,7 %).

Погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, составило в 2020 году (-)5,1 млрд долларов США, или (-)381,2 млрд рублей (99,9 % показателя сводной бюджетной росписи).

13.9. Программа внешних заимствований на 2020 год в части займов МФО выполнена на 64,2 % в долларовом эквиваленте (74,1 % в рублевом эквиваленте). Фактический объем привлечения средств займов МФО, осуществленного по восьми проектам, составил 98,5 млн долларов США, или 7,5 млрд рублей. Низкий уровень исполнения обусловлен тем, что по трем новым проектам соглашения не подписаны, по трем действующим проектам отмечены низкие темпы реализации.

В 2020 году Минэкономразвития России совместно с Минфином России не предоставляли в Правительство Российской Федерации ежеквартальную информацию о ходе подготовки и реализации проектов, осуществляемых Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций, в соответствии с нормативно установленным порядком. Таким образом, не осуществлялся анализ реализации портфеля проектов МФО в целях выявления рисков, негативно влияющих на ход реализации проектов, подготовки предложений по их устранению, повышению эффективности проектов. Кроме того, не подготавливалась информация для принятия Правительством Российской Федерации управленческих решений.

13.10. Совокупный объем ФНБ в рублевом эквиваленте за 2020 год увеличился на 5 772,6 млрд рублей, или в 1,7 раза, и по состоянию на 1 января 2021 года составил 13 545,7 млрд рублей, или 12,7 % ВВП, из них на счетах Банка России – 8 657,9 млрд рублей, или 8,1 % ВВП, размещенных в иные разрешенные финансовые активы – 4 887,8 млрд рублей, или 4,6 % ВВП.

Изменение объема связано с зачислением средств в иностранной валюте в объеме, эквивалентном 3 349,9 млрд рублей, положительной курсовой разницей за счет переоценки средств ФНБ в объеме 1 774,4 млрд рублей, использованием средств ФНБ в объеме 293,5 млрд рублей (из них в целях финансирования дефицита федерального бюджета – 289,8 млрд рублей, в целях софинансирования пенсионных накоплений – 3,7 млрд рублей), а также рыночной переоценкой в объеме 941,8 млрд рублей обыкновенных акций ПАО «Сбербанк России» и ПАО «Аэрофлот», приобретенных за счет средств ФНБ в 2020 году (средства ФНБ размещены в обыкновенные акции «ПАО Сбербанк России» в сумме 2 139,4 млрд рублей и в обыкновенные акции ПАО «Аэрофлот» в сумме 50,0 млрд рублей).

13.11. Совокупный доход от управления средствами ФНБ в 2020 году составил 345,3 млрд рублей, или в 5,6 раза больше оценки на 2020 год (62,1 млрд рублей). В 2020 году доходы от управления средствами ФНБ на его формирование не направлялись и использовались на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета.

Доходность размещения средств ФНБ на счете в евро в Банке России за 2020 год так же, как и ранее за 2017, 2018 и 2019 годы, составила отрицательную величину.

13.12. В 2020 году государственный долг Российской Федерации увеличился на 5 373,0 млрд рублей, или на 39,6 %, и по состоянию на 1 января 2021 года составил 18 940,4 млрд рублей (17,7 % ВВП), в том числе государственный внутренний долг Российской Федерации увеличился на 4 579,5 млрд рублей, или на 45 %, и составил 14 751,4 млрд рублей; государственный внешний долг Российской Федерации в рублевом эквиваленте увеличился на 793,5 млрд рублей, или на 23,4 %, и составил 4 189,0 млрд рублей (на 1,9 млрд долларов США, или на 3,4 %, и составил 56,7 млрд долларов США).

13.13. В 2020 году в рамках законодательно принятых мер в целях обеспечения восстановления занятости, доходов населения, роста экономики предоставлены государственные гарантии в валюте Российской Федерации на сумму 452,0 млрд рублей, из них 232,0 млрд рублей по цели, предусмотренной Программой гарантий (в Программе – 30 млрд рублей). Таким образом, Программа государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 2020 год перевыполнена в 7,7 раза, а общий объем предоставленных гарантий превысил плановый показатель Программы в 15,1 раза. Фактический объем обязательств принципалов по указанным гарантиям на 1 января 2021 года составляет 55,3 млрд рублей.

Сумма предоставленных в 2020 году государственных гарантий в валюте Российской Федерации является наибольшей за последние 4 года.

13.14. В 2020 году на цели гарантирования, предусмотренные Программой государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, предоставление государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте не осуществлялось.

При этом в соответствии с частью 18 статьи 21 Федерального закона № 367-ФЗ и распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 3469-р принято решение о предоставлении в 2020 году 15 государственных гарантий Российской Федерации на общую сумму до 6,0 млрд долларов США. Фактический объем обязательств принципалов по указанным гарантиям на 1 января 2021 года составляет 1,1 млрд долларов США.

13.15. Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации за 2020 год с учетом статьи 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации составили 784,2 млрд рублей, или 3,4 % расходов федерального бюджета, что на 53,4 млрд рублей, или на 7,3 %, больше, чем в 2019 году. Доля процентных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета снизилась на 0,6 процентного пункта.

Уменьшение расходов на обслуживание государственного внутреннего долга с учетом статьи 113 Бюджетного кодекса⁸ составило 142,6 млрд рублей, из них бюджетные ассигнования в объеме 20,0 млрд рублей перераспределены с расходов на обслуживание внутреннего долга на обслуживание внешнего долга, в объеме 108,0 млрд рублей – в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

8. В соответствии со статьей 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации поступления в бюджет от размещения государственных ценных бумаг в сумме, превышающей номинальную стоимость, поступления в бюджет, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также разница, возникшая в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение расходов государственного долга в текущем финансовом году.

14. Планирование, проведение и реализация результатов внутреннего финансового аудита главными администраторами средств федерального бюджета

В 2020 году главными администраторами средств федерального бюджета планирование, проведение и реализация результатов внутреннего финансового аудита осуществлялись в целом в соответствии с федеральными стандартами внутреннего финансового аудита.

В соответствии с требованиями пяти федеральных стандартов внутреннего финансового аудита, утвержденных Минфином России в 2019–2020 годах, главными администраторами средств федерального бюджета были приняты ведомственные (внутренние) акты, обеспечивающие осуществление внутреннего финансового аудита, образованы субъекты внутреннего финансового аудита, разработаны и утверждены планы осуществления внутреннего финансового аудита, утверждались программы аудиторских мероприятий, по результатам проведения аудиторских мероприятий составлялись заключения, в которых отмечены выявленные нарушения (недостатки), выявленные бюджетные риски, содержатся выводы о достоверности бюджетной отчетности, о степени надежности внутреннего финансового контроля, предложения и рекомендации по совершенствованию организации (обеспечения выполнения) соответствующих бюджетных процедур, подготавливалась годовая отчетность о результатах деятельности субъекта внутреннего финансового аудита в 2020 году.

В соответствии с положениями федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» предусматривается 16 оснований (случаев, условий, обстоятельств), которыми необходимо руководствоваться при создании субъекта внутреннего финансового аудита без образования структурного подразделения путем наделения должностного лица полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита.

Вместе с тем по результатам проверки отмечается, что внутренние (ведомственные) акты не содержат обоснования выбора такой формы.

Фактическая численность сотрудников подразделений внутреннего финансового аудита составляет от 1 (Минсельхоз России, Росимущество, Росгидромет, Ростехнадзор) до 51 человека (Росгвардия).

В ходе проверки также установлено, что в Росрыболовстве и Росжелдоре внутренний финансовый аудит не организован и не функционирует, в Росстандарте субъект внутреннего финансового аудита не укомплектован, аудиторские мероприятия в 2020 году не проводились.

15. Нарушения законодательства Российской Федерации в сфере учета федерального имущества и регистрации прав на него

Как и в предыдущие годы, актуальными остаются нарушения законодательства Российской Федерации в сфере учета федерального имущества и регистрации прав на него.

Так, выявлены нарушения норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в части неоформления права собственности Российской Федерации на земельные участки и объекты капитального строительства, прав оперативного управления, хозяйственного ведения на объекты капитального строительства, а также прав постоянного (бессрочного) пользования или аренды на земельные участки.

Кроме того, выявлены многочисленные нарушения, связанные с несоблюдением правообладателями порядка предоставления сведений для внесения в реестр федерального имущества, а также изменений содержащихся в нем данных, установлены случаи неправомерного предоставления в аренду и безвозмездное пользование объектов федерального имущества, включая факты предоставления без оформления договорных отношений, с превышением полномочий, а также случаи нарушения порядка отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества, несоблюдения правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и неправомерного предоставления жилых помещений из жилищного фонда.

16. Нарушения, выявленные Счетной палатой по результатам контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2020 год

Объем нарушений, выявленных Счетной палатой, по результатам заверенных контрольных мероприятий, составил 338,6 млрд рублей.

При этом объем неправильного отражения в учете фактов хозяйственной жизни составил 97,8 млрд рублей; нарушений федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями – 84,8 млрд рублей; использования средств федерального бюджета на создание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, не давших ожидаемых результатов, на разработку невостребованной проектно-сметной документации,

Динамика объема нарушений

млрд руб.



на приобретение неиспользуемых объектов недвижимого имущества и иного имущества – 24,2 млрд рублей; нарушений при осуществлении государственных закупок – 9,8 млрд рублей; объем иных нарушений – 122,0 млрд рублей.

Кроме того, в ходе контрольных мероприятий до их завершения устранены нарушения, связанные с ведением учета и формированием отчетности, на общую сумму 445,6 млрд рублей.

17. Анализ реализации предложений Счетной палаты, содержащихся в представлениях, направленных руководителям главных распорядителей бюджетных средств, обращениях в правоохранительные органы, и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения

17.1. По состоянию на 1 сентября 2021 года из 91 представления Счетной палаты, направленных главным распорядителям средств федерального бюджета и иным участникам бюджетного процесса по результатам комплекса контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2020 год, выполнено и снято с контроля 15 представлений. Продолжается контроль реализации отдельных предложений 76 представлений до их выполнения в полном объеме.

Счетная палата предлагала:

- принять меры по обеспечению соблюдения законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;
- осуществить мероприятия по обеспечению регистрации права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости;
- провести работу по устранению нарушений и недостатков ведения бухгалтерского учета и составления бюджетной отчетности, обеспечению своевременного формирования государственных заданий и предоставлению субсидий из федерального бюджета на финансовое обеспечение государственного задания;
- принять меры по привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения законодательства Российской Федерации.

Как и в предыдущие годы, актуальными остаются вопросы роста объема неиспользованных бюджетных ассигнований, недостижения результатов, установленных при предоставлении средств федерального бюджета, увеличения дебиторской задолженности, увеличения незавершенного строительства, несоблюдения законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, неэффективного распоряжения федеральным имуществом, необеспечения регистрации права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости.

Помимо этого, не на должном уровне остается выполнение отдельными участниками бюджетного процесса возложенных на них бюджетных полномочий, недостаточно осуществляется контроль за финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных учреждений.

17.2. По результатам контрольных мероприятий направлено 13 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и 1 обращение в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

По результатам рассмотрения материалов контрольных мероприятий Счетной палаты органами прокуратуры должностным лицам внесено 16 представлений об устранении выявленных нарушений закона, в порядке исполнения требований статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 3 материала, по которым проведение процессуальных проверок не завершено. Также прокурорами возбуждено 7 дел об административных правонарушениях, 2 должностным лицам объявлены предостережения. По 3 материалам контрольной деятельности надзорные мероприятия органами прокуратуры не завершены. Также не завешена проверка по 1 материалу контрольного мероприятия, направленному в Федеральную службу безопасности Российской Федерации.

17.3. По результатам проведения контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год инспекторами Счетной палаты выявлено 31 административное правонарушение, по которому вынесены процессуальные решения о возбуждении дел об административных правонарушениях.

Для рассмотрения дел об административных правонарушениях в суды общей юрисдикции направлено 25 протоколов об административных правонарушениях.

По делам об административных правонарушениях, выявленных в финансово-бюджетной сфере, возбужденным инспекторами Счетной палаты в ходе контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона № 380-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год, судебными органами в 23 случаях вынесены постановления по делам об административных правонарушениях с назначением административных штрафов, общий размер которых по состоянию на 2 августа 2021 года составил 532 тыс. рублей.

18. Предложения Счетной палаты Российской Федерации

Правительству Российской Федерации предлагается:

- поручить федеральным органам государственной власти принять меры по устранению выявленных Счетной палатой нарушений и недостатков, отмеченных в Заключении;
- поручить федеральным органам государственной власти принять меры по обеспечению своевременного и в полном объеме исполнения расходов федерального бюджета;
- поручить Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов рассматривать результаты оценки эффективности госпрограмм и подготавливать предложения, содержащие меры, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- поручить Минэкономразвития России рассмотреть вопрос о внесении изменений в Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716, исключающих практику включения в ФАИП объектов (мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы (детализацией), правовыми актами (актами, решениями) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций (предоставлении субсидий);
- рассмотреть вопрос об утверждении предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителя, заместителей руководителя, главного бухгалтера со среднемесячной заработной платой работников наиболее значимых федеральных учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета;
- рассмотреть вопрос об установлении финансового обеспечения мероприятий по предоставлению бесплатного горячего питания обучающимся, получающим начальное общее образование в федеральных общеобразовательных организациях, а также выплат ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство учителям указанных организаций;
- обеспечить завершение мероприятий по передаче в собственность субъектов Российской Федерации движимого и иного имущества, находящегося на стадионах в городах Волгограде, Екатеринбурге, Калининграде, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Самаре и Саранске;
- обеспечить размещение на официальном сайте Правительства Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сводные годовые доклады за 2019 и 2020 годы в соответствии с пунктом 15 Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903.

