

**АУДИТ ФОРМИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ
ПРОДУКЦИИ, АУДИТ ФОРМИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЬ
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА,
УЧАСТИЕ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНЕШНЕГО АУДИТА (КОНТРОЛЯ)
В ОРГАНАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА (ЕАЭС)**

Аудит (контроль) формирования и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации осуществляется под руководством Председателя Счетной палаты.

В 2016 году Счетной палатой осуществлен комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, необходимых для подготовки заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете, бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, на отчеты об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2015 год, ежеквартальных оперативных отчетов о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на 2016 год. В целях реализации поставленных задач проведено 215 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

2.1.

**ПОСЛЕДУЮЩИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ
ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2015 ГОД**

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год в рамках комплекса проверок исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изменениями) и отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2015 год Счетной палатой проведено 181 контрольное мероприятие в федеральных государственных органах и организациях, которые проверены как главные администраторы (администраторы) доходов федерального бюджета, главные распорядители (распорядители) и получатели средств федерального бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита федерального бюджета, субъекты ведомственной структуры расходов федерального бюджета на 2015 год, включая подведомственные территориальные органы, казенные, бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия. По результатам комплекса контрольных мероприятий составлено 198 актов, из них 72 акта составлены по подведомственным организациям, в том числе по территориальным органам – 18 актов, по федеральным казенным учреждениям – 19 актов, по федеральным бюджетным учреждениям – 31 акт, по федеральным автономным учреждениям – 2 акта, а также 2 акта – по федеральным государственным унитарным предприятиям.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации с 13 по 27 мая 2016 года Коллегией Счетной палаты по всем 103 главным администраторам средств федерального бюджета были рассмотрены и утверждены заключения Счетной палаты о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год. Указанные заключения направлены в Совет Федерации и Государственную Думу. По результатам контрольных мероприятий направлено 120 представлений и 10 информационных писем руководителям федеральных государственных органов и организаций, 7 информационных писем в Правительство Российской Федерации, 30 обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, 7 обращений в Следственный комитет



Российской Федерации, 4 обращения в Федеральную службу безопасности Российской Федерации, 75 информационных писем в федеральные государственные органы и организации, а также одно уведомление в Минфин России о применении бюджетных мер принуждения по результатам контрольного мероприятия.

По результатам анализа информации, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, из 120 представлений, направленных по результатам комплекса контрольных мероприятий, снято с контроля 92 представления, ход реализации отдельных предложений по 7 представлениям продлен решениями Коллегии Счетной палаты.

По результатам невыполнения 21 представления руководителям объектов контроля были направлены предписания Счетной палаты. По состоянию на 22 февраля 2017 года выполнено в полном объеме и снято с контроля 3 предписания, оставшиеся 18 предписаний Счетной палаты продолжают оставаться на контроле до их полного выполнения.

В целях принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков **в части нормативного регулирования в сфере бюджетных отношений** федеральными органами государственной власти и организациями реализованы следующие предложения Счетной палаты.

В целях нормативного закрепления проведения зачетных операций по договорам репо постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 869 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2013 г. № 777 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1551 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» установлен порядок принятия решений о наличии потребности в неиспользованных лимитах бюджетных обязательств на предоставление субсидий юридическим лицам, предоставление которых осуществлялось в 2016 году в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств юридических лиц – получателей субсидий, а также порядок принятия решений федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя федерального бюджетного и автономного учреждения, о наличии потребности в направлении на те же цели полностью или частично не использованных остатков целевых субсидий указанными учреждениями, а также закреплены нормы о принятии данных решений по согласованию с Минфином России.

Приказом Минфина России от 16 мая 2016 г. № 63н внесены изменения в приказ от 13 апреля 2009 г. № 34н, устанавливающие обязательность проведения мониторинга качества финансового менеджмента по всем главным администраторам средств федерального бюджета.

В рамках подготовки поправок Правительства Российской Федерации к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении проекта федерального закона № 45980-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» предусматриваются изменения в пункт 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях установления правового основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись в связи с изменением состава подведомственных главному распорядителю средств федерального бюджета бюджетных учреждений.

В части совершенствования системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита Минобрнауки России, Рособнадзор и Росмолодежь приняты соответствующие приказы; Минэнерго России, РФФИ, Минсельхозом России, Минздравом России, ФСИН России и ФССП России утверждены планы внутреннего финансового аудита на 2016 год, а также проводятся мероприятия по внутреннему финансовому аудиту согласно утвержденным планам и в порядке, предусмотренном Правилами осуществления внутреннего финансового аудита, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193.

В сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд изданы нормативные правовые акты, направленные на установление расчетов объемов затрат по всем предусмотренным статьям расходов, утверждение формы реестра закупок, осуществленных без заключения государственных контрактов, и обеспечение ведения указанного реестра в соответствии с требованиями статьи 73 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В части осуществления мероприятий по обеспечению регистрации права оперативного управления на объекты недвижимости отдельными федеральными органами государственной власти получены свидетельства о государственной регистрации права оперативного управления на здания, приняты меры по обеспечению территориальными органами государственной регистрации права оперативного управления на объекты недвижимого имущества, а также права постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, направлены соответствующие сведения для включения в реестр федерального имущества.

В части размещения соответствующих сведений в федеральных информационных системах федеральные органы государственной власти и подведомственные им бюджетные учреждения в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» разместили информацию о своей деятельности и актуализировали документы на официальном сайте www.bus.gov.ru в сети Интернет.

В 2015 году **10 главных администраторов доходов не выполнили показатели уточненного прогноза по доходам**, из них по четырем главным администраторам уровень недоисполнения составил от 9,2 % до 54 %. В заключении Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год отмечалось, что только у 46 (51,7 %) из 89 главных администраторов доходов, по которым в 2015 году в федеральный бюджет поступили доходы, были разработаны методики расчета прогноза их поступлений.

С целью повышения прозрачности и точности прогнозирования доходов Счетная палата предлагала активизировать работу по утверждению главными администраторами доходов методик прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с общими требованиями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 574, и приведению нормативных правовых актов, договоров, согласно которым уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, в соответствие с требованиями пункта 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Счетная палата в заключении на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год отмечала рост дебиторской задолженности по доходам, которая по состоянию на 1 января 2016 года составила 1,9 трлн. рублей и увеличилась по сравнению с 1 января 2015 года на 0,3 трлн. рублей, или на 18,1 %.

В целях сокращения дебиторской задолженности по доходам Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 10 апреля 2016 года № 2420п-П13 был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам. С учетом предложений Счетной палаты Минфин России был определен ответственным за координацию работы главных администраторов доходов федерального бюджета по выполнению указанного плана.

Однако, несмотря на предпринимаемые Правительством Российской Федерации меры, по состоянию на 1 января 2017 года дебиторская задолженность составила 2,2 трлн. рублей и увеличилась за 2016 год на 0,3 трлн. рублей, или на 15,8 %.

В ходе контрольных мероприятий установлены факты допущенных органами государственной власти **нарушений в области мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий**, в том числе нарушений сроков подготовки, согласования и утверждения планов информатизации, заключение государственных контрактов при отсутствии утвержденных планов информатизации, финансирование мероприятий по информатизации, не включенных в утвержденный план информатизации.

По результатам комплекса проверок исполнения Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном

бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (с изменениями) и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в федеральных государственных органах и подведомственных им организациях были выявлены **факты нарушений ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и недостоверности годовой бюджетной (бухгалтерской) отчетности** главных распорядителей бюджетных средств, по 14 из которых требовалась корректировка бюджетной отчетности и Отчета об исполнении федерального бюджета за 2015 год. Счетная палата по указанным фактам направила представления главным распорядителям бюджетных средств и Минфину России.

В целях устранения нарушений ведения бюджетного (бухгалтерского) учета и представления главными распорядителями средств федерального бюджета недостоверной годовой бюджетной (бухгалтерской) отчетности Росимуществом внесены изменения в бюджетную отчетность за 2015 год и представлены уточненные «Сведения о доходах бюджета от перечисления части прибыли (дивидендов) государственных (муниципальных) унитарных предприятий, иных организаций с государственным участием в капитале» за 2015 год в части детализации итоговых показателей по отдельным контрагентам, а также «Пояснительная записка», отражающие факты корректировки бюджетной отчетности за 2015 год.

Минобороны России внесены изменения в бюджетную отчетность за 2015 год в части отражения объемов просроченной дебиторской задолженности (неисполненных авансов) по 267 контрактам инвестиционного характера на общую сумму 88 167,0 млн. рублей и представлены уточненные Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности за 2015 год, Отчет о финансовых результатах деятельности, Справка по заключению счетов бюджетного учета отчетного финансового года за 2015 год, а также «Пояснительная записка».

ФНС России внесены изменения в бюджетную отчетность за 2015 год в части отражения в показателе дебиторской задолженности на конец отчетного периода по расчетам по налоговым доходам (НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации) и представлены уточненные «Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета» за 2015 год, а также «Пояснительная записка».

В соответствии с представлениями Счетной палаты бюджетная отчетность 14 главных распорядителей средств федерального бюджета за 2015 год была скорректирована, ими были представлены копии бухгалтерских справок, журналов операций, оборотно-сальдовых ведомостей, других первичных документов, а также уточненные формы бюджетной отчетности, по одному главному распорядителю средств федерального бюджета представлены акты о результатах инвентаризации и инвентарные описи.

В результате корректировки 14 главными распорядителями средств федерального бюджета бюджетной отчетности за 2015 год, Минфином России и Федеральным казначейством внесены изменения в Отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2015 год, а также в материалы и документы, представляемые одновременно с указанным отчетом, в том числе «Баланс исполнения федерального бюджета», «Отчет о финансовых результатах деятельности» и Пояснительную записку.

На основании уведомлений Счетной палаты о применении бюджетных мер принуждения к органам государственной власти Республики Северная Осетия – Алания и Республики Ингушетия, допустившим в 2015 году нарушение условий предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации в рамках ФЦП «Юг России (2014 – 2020 годы)» и ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010 – 2016 годы» соответственно, Минфином России в 2016 году в полном объеме сокращены субсидии бюджету Республики Северная Осетия – Алания на 2,0 млн. рублей и бюджету Республики Ингушетия – на 31,8 млн. рублей.

Всего по результатам контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой по проверке исполнения Федерального закона № 384-ФЗ (с изменениями) и бюджетной отчетности за 2015 год, а также тематических проверок использования средств федерального бюджета, выделенных в 2015 году, установлены нарушения на общую сумму 544 236,3 млн. рублей. По сравнению в 2014 годом общая сумма выявленных нарушений увеличилась в 2,1 раза.

В том числе установлены отдельные факты нарушений, имеющих признаки нецелевого использования средств федерального бюджета, на сумму 320,6 млн. рублей (в 2014 году – на сумму 989,1 млн. рублей), нарушения федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации при заключении договоров на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, при использовании средств федерального бюджета на мероприятия по информатизации, а также при оказании услуг населению государственными учреждениями – на общую сумму 283 239,5 млн. рублей, нарушения при осуществлении государственных закупок – на сумму 136 205,4 млн. рублей; неправильное отражение в учете фактов хозяйственной жизни – на сумму 101 396,4 млн. рублей; использование средств федерального бюджета без достижения социально-экономического результата – на сумму 737,3 млн. рублей; нарушения в сфере управления и распоряжения федеральной собственностью – на сумму 573,5 млн. рублей; нарушения,

допущенные при строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, а также приобретении объектов государственной собственности, – на сумму 231,3 млн. рублей, иные нарушения – на сумму 21 532,6 млн. рублей.

По результатам проверок исполнения бюджетов Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) и Фонда социального страхования Российской Федерации (ФСС) за 2015 год выявлены следующие нарушения.

ПФР в 2015 году нарушались нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие порядок и условия формирования накопительной пенсии: пенсионные накопления правопреемникам умерших застрахованных лиц на сумму 532,0 млн. рублей выплачены с нарушением установленных сроков; в индивидуальных лицевых счетах умерших застрахованных лиц не указывались сведения об их правопреемниках и выплаченных им средствах пенсионных накоплений на сумму 3 281,4 млн. рублей; средства страховых взносов на финансирование накопительной пенсии, не учтенные на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц в объеме 9 220,99 млн. рублей, вместо резерва ПФР по обязательному пенсионному страхованию размещались на депозитах в кредитных организациях; уведомления о передаче средств материнского (семейного) капитала на формирование накопительной пенсии в негосударственные пенсионные фонды направлялись с нарушением установленных сроков. Фондом не был обеспечен обособленный учет операций, связанных с формированием резерва ПФР по обязательному пенсионному страхованию, а также учет сумм средств выплатного резерва и средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата.

При отсутствии утвержденного плана информатизации на 2015 год ПФР осуществлял финансирование мероприятий по информатизации на сумму 632,3 млн. рублей. Не обеспечивался контроль за начислением и уплатой страховых взносов организациями по управлению правами на коллективной основе, осуществляющими выплаты в пользу авторов произведений.

По результатам контрольного мероприятия направлены представление ПФР и информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением ускорить рассмотрение и согласование законопроекта, определяющего учет средств выплатного резерва, средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, и резерва ПФР по обязательному пенсионному страхованию.

В целях реализации представления Счетной палаты ПФР приняты следующие меры: начислены страховые взносы на авторские вознаграждения организациям по управлению правами на коллективной основе, осуществляющим выплаты в пользу авторов произведений, в объеме 163,9 млн. рублей, пени – 20,9 млн. рублей, штрафы – 28,1 млн. рублей; доработана подсистема ПК «Правопреемник» и АИС ПФР в части загрузки на индивидуальные лицевые счета умерших застрахованных лиц информации об их правопреемниках и произведенных им выплатах средств пенсионных накоплений; инвестиционный доход, полученный от временного размещения средств пенсионных накоплений, отражен на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц.

Должностным лицам ПФР, допустившим выявленные в ходе проверки нарушения, сокращен размер премии по итогам III квартала 2016 года на 30 %.

Проверкой установлено ненадлежащее исполнение ФСС и его региональными отделениями полномочий в части учета федерального имущества.

В нарушение бюджетного законодательства и в отсутствие нормативного правового регулирования Фондом был выплачен ежегодный членский взнос в Международную ассоциацию пенсионных и социальных фондов в размере 2,0 млн. рублей.

ФСС осуществлял финансирование мероприятий по информатизации в объеме 1,01 млн. рублей до утверждения плана информатизации.

В нарушение законодательства о госзакупках доля закупок ФСС у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций составила 0,26 % вместо установленных 15 %.

По результатам проверки было направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями урегулировать вопрос об участии ФСС в Международной ассоциации пенсионных и социальных фондов и осуществлении расходов на уплату членских взносов, определить источник финансирования изготовления специальных талонов на право бесплатного получения проездных документов на проезд в поезде дальнего следования к месту лечения и обратно для граждан, имеющих право на предоставление государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг.

В рамках выполнения представления Счетной палаты ФСС приняты следующие меры: сведения о приобретенных в 2015 году основных средствах стоимостью свыше 500,0 тыс. рублей поставлены на учет в Росимущество; утвержден план внутреннего контроля и внутреннего аудита на 2016 год; утвержден новый Порядок организации работы территориальных органов ФСС по регистрации и снятию с регистрационного учета страхователей – юридических лиц на основании сведений, содержащихся в едином государственном реестре юридических лиц.

В ходе проверки исполнения Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского

страхования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в ФОМС и территориальном фонде обязательного медицинского страхования (далее – ТФОМС) Рязанской области были выявлены нарушения финансовой дисциплины и действующего законодательства.

План информатизации ФОМС на 2015 финансовый год и на плановый период 2016 и 2017 годов утвержден приказом ФОМС от 6 ноября 2015 г. № 212 с нарушением установленных сроков более чем на 10 месяцев. В результате, в отсутствие утвержденного плана информатизации и в нарушение Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365, ФОМС в 2015 году в рамках реализации мероприятий по информатизации были заключены и оплачены контракты на сумму 60,7 млн. рублей.

Фондом не были взысканы подлежащие возврату в доход бюджета ФОМС в соответствии с пунктом 5 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации остатки субвенций территориальным фондам обязательного медицинского страхования на общую сумму 399,7 млн. рублей, в том числе ТФОМС Ростовской области – на сумму 299,7 млн. рублей, ТФОМС Пермского края – на сумму 100,0 млн. рублей.

В результате ненадлежащего исполнения полномочий ФОМС:

по контролю за соблюдением территориальными фондами ОМС законодательства об обязательном медицинском страховании, по заявкам 45 территориальных фондов ОМС при отсутствии технической возможности по обращению электронных полисов ОМС в субъектах Российской Федерации ФОМС были произведены расходы на изготовление и доставку в субъекты Российской Федерации электронных полисов ОМС на сумму 570,7 млн. рублей;

по контролю за уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения на конец 2015 года сложилась задолженность перед бюджетом ФОМС по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения по пеням и штрафам на общую сумму 1 438,7 млн. рублей.

В нарушение Федерального закона 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в 2015 году ТФОМС Рязанской области осуществлялась оплата расходов на оказание скорой специализированной медицинской помощи психиатрическими бригадами при заболеваниях, не включенных в базовую и территориальную программы ОМС, за счет средств ОМС, что содержит признаки нецелевого использования средств ОМС.

В нарушение Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» 132 военнослужащих и приравненных к ним в организации оказания медицинской помощи лиц внесены ТФОМС Рязанской области в областной регистр застрахованных в системе обязательного медицинского страхования лиц в качестве неработающих застрахованных граждан.

На указанную категорию граждан в 2015 году из бюджета Рязанской области были перечислены страховые взносы на обязательное медицинское страхование в общей сумме 0,8 млн. рублей, а объем завышения субвенции из бюджета ФОМС в бюджет ТФОМС Рязанской области составил в 2015 году 1,1 млн. рублей.

В нарушение Бюджетного кодекса Российской Федерации ТФОМС Рязанской области не был возвращен в бюджет Рязанской области в течение первых 15 рабочих дней 2015 года (и в более поздний срок) остаток межбюджетных трансфертов на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальной программы ОМС в части базовой программы ОМС в сумме 65,5 млн. рублей, а был направлен приказом ТФОМС Рязанской области на формирование нормированного страхового запаса ТФОМС Рязанской области.

По результатам проверки были направлены представления в ФОМС и в ТФОМС Рязанской области и обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Использованные не по целевому назначению средства ОМС в сумме 10,2 млн. рублей восстановлены на счет ТФОМС Рязанской области в полном объеме и возвращены в бюджет ФОМС, взыскан штраф в сумме 1,0 млн. рублей за использование не по целевому назначению средств ОМС (копии платежных поручений представлены в Счетную палату).

По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выявлено 39 случаев нарушения качества медицинской помощи. Виновные организации привлечены к ответственности в виде штрафа, генеральный директор ООО «МЦ «Медэкспресс», являющаяся одновременно генеральным директором ОАО Страхования компания «РОСНО-МС», уволена. Результаты доследственной проверки и рассмотрения представления контролируются прокуратурой Рязанской области.

Председателем ФОМС осуществлен возврат в бюджет Фонда выплаченных в 2015 году в качестве премии средств в сумме 1,6 млн. рублей, а также налог на доходы физических лиц и начисления во внебюджетные фонды в сумме 0,5 млн. рублей.

Все пункты представления ТФОМС Рязанской области выполнены, кроме пункта 2, касающегося возврата в бюджет Рязанской области неиспользованного остатка межбюджетных трансфертов (решением Коллегии Счетной палаты срок выполнения продлен до 30 июня 2017 года).

2.2.

ОПЕРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ И КОНТРОЛЬ

ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2016 ГОД



Статьей 19 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» установлено, что Счетная палата осуществляет оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 указанной статьи Счетная палата в процессе исполнения федерального бюджета анализирует полноту и своевременность поступлений доходов федерального бюджета, кассовое исполнение федерального бюджета в сравнении с утвержденными показателями федерального закона о федеральном бюджете, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

В 2016 году оперативный анализ исполнения и контроль за организацией исполнения федерального бюджета проводились с использованием базы данных Счетной палаты, формируемой на основе расчетных документов, явившихся основанием для операций со средствами федерального бюджета, информации о доведении и распределении бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, бюджетной отчетности, предоставляемой главными администраторами бюджетных средств, отчетности Федерального казначейства, а также результатов контрольных мероприятий.

Организация исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» (далее – Федеральный закон № 359-ФЗ) анализировалась с учетом оценки показателей кассового плана исполнения федерального бюджета, качества управления государственными финансами главными распорядителями средств федерального бюджета. Кроме того, осуществлялся анализ исполнения текстовых статей Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год», своевременности подготовки и принятия Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов (далее – НПА) в целях обеспечения его реализации.

До начала финансового года принято 61,4 % нормативных правовых актов (27 из 44), предусмотренных графиком подготовки НПА на 1 января 2016 года, что является самым низким показателем за последние годы. Так, продолжилась тенденция предыдущих лет по снижению количества НПА, принимаемых до начала финансового года. В 2012 – 2013 годах количество принятых актов до начала финансового года составляло 93 – 96 %, в 2014 – 2015 годах – 65 – 70 %.

По состоянию на 1 января 2017 года приняты все 103 нормативных правовых акта, предусмотренных графиками подготовки НПА с учетом изменений. Однако почти треть указанных НПА (36 из 103, или 34,9 %) приняты по истечении от 30 до 120 дней со срока внесения в Правительство Российской Федерации, утвержденного графиками их подготовки.

В рамках оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета проведена проверка соблюдения сроков составления, утверждения и доведения показателей сводной бюджетной росписи, лимитов бюджетных обязательств, соответствия сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2016 год Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2016 год» и организации утверждения и доведения предельных объемов финансирования в Министерстве финансов Российской Федерации и Федеральном казначействе. Проверкой установлено несоответствие объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных статьей 21 и приложением 7 к Федеральному закону № 359-ФЗ на предоставление субсидий в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при назначении ежемесячной денежной выплаты нуждающимся в поддержке семьям в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет; несоответствие форм бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств на финансовый год и на плановый период (приложения № 15 и № 16 к Порядку составления и ведения сводной бюджетной росписи), предусматривающих раздел I.I «Нераспределенный остаток расходов федерального бюджета» и раздел II «Нераспределенный остаток лимитов бюджетных обязательств», формам сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на финансовый год и на плановый период (приложения № 1 и № 3 к Порядку составления и ведения сводной бюджетной росписи); нарушения при отражении отдельных операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета; отсутствие нормативного закрепления перечня обязательств, приравненных к публичным нормативным обязательствам; несоответствие Порядка утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета предельного объема оплаты денежных обязательств, утвержденного приказом Минфина России от 21 декабря 2015 г. № 204н (далее – Порядок утверждения и доведения предельных объемов финансирования), и пункта 2 статьи 226¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации; отсутствие в Порядке утверждения и доведения предельных объемов финансирования алгоритма расчета сумм предельных объемов финансирования.

По результатам контрольного мероприятия направлены информация об основных итогах контрольного мероприятия и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу, представление в Минфин России, информационное письмо в Федеральное казначейство.

В соответствии с положениями Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» палатам Федерального Собрания Российской Федерации направлены четыре оперативных доклада о ходе исполнения федерального бюджета. По результатам оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения федерального бюджета в январе-декабре 2015 года, январе-марте, январе-июне, январе-сентябре 2016 года направлены информационные письма в Правительство Российской Федерации.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» подготовлено заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» (утверждено Коллегией Счетной палаты и направлено палатам Федерального Собрания Российской Федерации в октябре 2016 года).

Мониторинг качества финансового менеджмента показал недостаточный уровень организации бюджетного процесса и его исполнения главными распорядителями, а также сохраняющуюся тенденцию недостаточного использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

Приказом Минфина России от 16 мая 2016 г. № 63н внесены изменения в Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденное приказом Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н, в том числе исключаящие норму об ограничении проведения мониторинга качества финансового менеджмента по главным администраторам, имеющим объем данных и сведений с грифом «секретно» и «совершенно секретно» более 25 % общего объема сведений, а также по наиболее значимым учреждениям науки, образования, культуры и здравоохранения, указанным в ведомственной структуре расходов бюджета. В результате мониторинг качества финансового менеджмента за январь-июнь 2016 года проводился по 96 главным администраторам, за январь-сентябрь 2016 года – по 95 главным администраторам, по сравнению с 79 главными администраторами, по которым проводился мониторинг за 2015 год, и 80 главными администраторами – за январь-март 2016 года.

При этом средняя итоговая оценка по главным администраторам значительно сократилась. Так, по итогам 2015 года указанная оценка составляла 92,9 балла, за январь-март 2016 года – 70,3 балла, после указанных изменений в результате расчетов средняя итоговая оценка за январь-июнь 2016 года составила 54,3 балла, за январь-сентябрь 2016 года – 59,7 балла по 100-бальной шкале.

Доходы федерального бюджета за 2016 год составили 13 460,1 млрд. рублей, что на 91,5 млрд. рублей, или на 0,7 %, больше уточненного прогноза доходов, утвержденного Федеральным законом № 359-ФЗ (с изменениями). Проведенный анализ показал, что в расчетах к проекту федерального закона на очередной финансовый год и при внесении в него изменений учитываются не все доходы, поступающие в федеральный бюджет в текущем году, что не соответствует принципу полноты отражения доходов в федеральном бюджете, установленному статьей 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Счетной палатой в заключении на законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» была приведена оценка дополнительных поступлений доходов в объеме 35,4 млрд. рублей по сравнению с параметрами законопроекта по следующим доходам: НДС на товары, реализуемые на территории Российской Федерации, – на 12,5 млрд. рублей, по НДПИ на континентальном шельфе – на 0,6 млрд. рублей, поступления платежей за пользование недрами – на 3,2 млрд. рублей, поступления по исполнительскому сбору – на 0,9 млрд. рублей, доходов от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства – на 4,8 млрд. рублей, а также проведена оценка недопоступлений по отдельным видам доходов. Так, недопоступление акцизов на природный газ, предусмотренных международными договорами, оценивалось в объеме до 2,5 млрд. рублей.

Итоги 2016 года подтвердили обоснованность оценки Счетной палатой поступлений указанных доходов федерального бюджета.

Потенциальными резервами увеличения доходов федерального бюджета остаются активизация работы по сокращению задолженности перед бюджетом по уплате налогов, сборов и других обязательных платежей, отказ от неэффективных льгот и преференций, усиление контроля таможенной стоимости.

За 2016 год совокупная задолженность в бюджетную систему Российской Федерации по налогам и сборам, администрируемым ФНС России, пеням и налоговым санкциям по ним (без учета задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды) на 1 января 2017 года составила 1 392,4 млрд. рублей, в том числе недоимка – 617,5 млрд. рублей.

С начала 2016 года совокупная задолженность в бюджетную систему Российской Федерации по налогам и сборам, администрируемым ФНС России, пеням и налоговым санкциям по ним (без учета задолженности по платежам в государственные внебюджетные фонды) увеличилась на 250,5 млрд. рублей, или на 21,9 %, в том числе недоимка – на 152,3 млрд. рублей, или на 32,7 %.

В 2016 году в соответствии со статьей 226¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфином России утвердились главным распорядителям средств федерального бюджета предельные объемы финансирования.

Порядок утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета предельных объемов финансирования, утвержденный приказом Минфина России от 21 декабря 2015 г. № 204н, вступил в силу лишь 9 января 2016 года. Вместе с тем предельные объемы финансирования на I квартал 2016 года утверждены 25 декабря 2015 года. Таким образом, предельные объемы финансирования на I квартал 2016 года утверждены при отсутствии документов, необходимых для расчета их объемов.

Выборочный анализ утвержденных предельных объемов финансирования, прогнозов кассовых выплат по расходам федерального бюджета и объемов бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 359-ФЗ, свидетельствует о дифференцированном установлении предельных объемов финансирования.

Кроме того, сравнение показателей предельных объемов финансирования с изменениями, установленных на октябрь и ноябрь 2016 года, и кассового исполнения расходов федерального бюджета за указанный период свидетельствует о том, что по отдельным главным распорядителям объем кассового исполнения расходов федерального бюджета превышает указанные предельные объемы финансирования более чем на 5 %.

По ряду главных распорядителей исполнение расходов было значительно меньше общей суммы утвержденных предельных объемов финансирования на I, II, III кварталы и октябрь-ноябрь 2016 года (с изменениями).

Отдельными главными распорядителями общая сумма предельных объемов финансирования на I, II, III кварталы и октябрь-ноябрь 2016 года распределена по подведомственным распорядителям и получателям средств федерального бюджета на низком уровне.

Федеральным законом № 359-ФЗ (часть 2 статьи 5) установлено, что казначейскому сопровождению подлежат государственные контракты, договоры (соглашения), заключаемые главными распорядителями и подведомственными получателями средств федерального бюджета, а также заключаемые в рамках их исполнения контракты, договоры, соглашения. При этом установлено, что казначейскому сопровождению не подлежат договоры (соглашения) о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций юридическим лицам, включенным в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Федерального закона № 359-ФЗ).

Соответствующий перечень утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2016 г. № 530-р и первоначально включал 78 субсидий и 3 вноса в АО, объем бюджетных ассигнований сводной росписи по

которым по состоянию на 1 апреля 2016 года составил 497,8 млрд. рублей, или 51,8 % общего объема субсидий и взносов. В 2016 году Правительством Российской Федерации указанный перечень 18 раз уточнялся. В марте-декабре 2016 года Перечень был дополнен 41 субсидией. В результате по состоянию на 31 декабря 2016 года казначейскому сопровождению подлежат субсидии и взносы на сумму 320,3 млрд. рублей (31,4 % общего объема субсидий и взносов).

Анализ организации в 2016 году учета средств, получаемых отдельными юридическими лицами из федерального бюджета, в части казначейского сопровождения договоров (соглашений) свидетельствует о том, что более половины объема субсидий и взносов, предоставляемых в 2016 году юридическим лицам (119 субсидий и 4 взноса в АО, предусмотренные 27 главным распорядителям в сумме 699,6 млрд. рублей, или 68,6 % объема субсидий и взносов), не учитывается на лицевых счетах для учета операций неучастника бюджетного процесса в органах Федерального казначейства.

На основании части 4 статьи 5 Федерального закона № 359-ФЗ остатки субсидий, предоставленных юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями, в целях финансового обеспечения затрат, связанных с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, субсидии государственным корпорациям и Государственной компании «Российские автомобильные дороги», бюджетные инвестиции юридическим лицам в соответствии со статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечислены по состоянию на 31 декабря 2016 года на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в подразделениях Банка России, на сумму 147,9 млрд. рублей (за период с 1 апреля по 1 декабря 2016 года – 12,5 млрд. рублей).

Объем остатков субсидий и взносов, в отношении которых в соответствии с частью 5 статьи 5 Федерального закона № 359-ФЗ главными распорядителями принято решение об их использовании в 2016 году, составил 144,4 млрд. рублей (97,6 % суммы остатков, перечисленных на счета территориальных органов Федерального казначейства).

При этом отмечается отсутствие либо низкий уровень исполнения субсидий отдельным юридическим лицам, по которым были приняты решения об использовании в 2016 году полностью или частично остатков средств. Например, Минэкономразвития России принято решение об использовании остатка субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в сумме 5 651,7 млн. рублей (в полном объеме остатка, перечисленного на счета Федерального казначейства). Кроме того, сводной бюджетной росписью на 31 декабря 2016 года на предоставление указанной субсидии в 2016 году предусмотрено 7 229,4 млн. рублей. В 2016 году исполнение указанной субсидии не осуществлялось. Следует отметить, что Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» на предоставление указанной субсидии предусмотрено 6 500,0 млн. рублей.

Исполнение расходов федерального бюджета за 2016 год составило 16 416,4 млрд. рублей, или 98,7 % показателя сводной росписи с изменениями.

Общий объем неисполненных назначений составил 220,0 млрд. рублей, или 1,3 % показателя сводной росписи с изменениями (в 2015 году – 234,0 млрд. рублей, 2014 году – 220,7 млрд. рублей, или 1,5 %, в 2013 году – 121,4 млрд. рублей, или 0,9 %).

Необходимо отметить, что по сравнению с аналогичным периодом последних трех лет существенно вырос объем положительных изменений сводной росписи, который составил 3 118,2 млрд. рублей, или 19 % кассовых расходов федерального бюджета за январь-декабрь 2016 года, что на 640,7 млрд. рублей, или в 1,3 раза, больше объема положительных изменений сводной росписи за 2015 год.

Частью 1 статьи 7 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 158-ФЗ) установлены дополнительные основания для внесения изменений в сводную роспись федерального бюджета до 1 ноября 2016 года без внесения изменений в Федеральный закон № 359-ФЗ.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона № 158-ФЗ Правительство Российской Федерации представляло предложения о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 6 части 1 статьи 7 Федерального закона № 158-ФЗ, и их обоснования в Государственную Думу, которая направляла указанные предложения и обоснования в Совет Федерации и Счетную палату.

Так, Счетной палатой были рассмотрены 14 из 16 распоряжений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 6 части 1 статьи 7 Федерального закона № 158-ФЗ, проекты двух распоряжений Правительства Российской Федерации в Счетную палату не поступали.

Счетной палатой подготовлены и направлены замечания и предложения в Аппарат Правительства Российской Федерации, Министру финансов Российской Федерации и председателю Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, сопредседателю Комиссии Федерального Собрания Российской Федерации по перераспределению бюджетных ассигнований.

По итогам рассмотрения проектов распоряжений Счетная палата неоднократно обращала внимание на ряд принципиальных моментов, которые в ряде случаев не были учтены.

Так, Счетная палата отмечала, что не все направления (мероприятия), по которым предусматривается увеличение бюджетных ассигнований, относятся к мероприятиям антикризисного плана; исполнение по отдельным направлениям расходов, на которые увеличиваются бюджетные ассигнования, не осуществлялось; предлагаемые к уменьшению объемы бюджетных ассигнований по отдельным направлениям расходов недостаточно обоснованы; выявлены факты увеличения бюджетных ассигнований при отсутствии нормативных правовых актов, обосновывающих расходные обязательства.

Проведенный поквартальный анализ равномерности исполнения расходов федерального бюджета за ряд лет показал, что наибольший объем бюджетных ассигнований приходится на конец года. Уровень исполнения расходов за IV квартал 2016 года составил 33,7 %. В 2016 году самый высокий уровень исполнения расходов федерального бюджета по-прежнему приходится на декабрь – 3 247,9 млрд. рублей, или 19,8 % общего объема исполнения расходов за год.

В 2016 году бюджетные ассигнования не исполнены в полном объеме по 82 главным распорядителям средств федерального бюджета (84,5 % общего количества), что свидетельствует о серьезных недостатках при обосновании объемов бюджетных ассигнований.

По ряду главных распорядителей сложился значительный объем неисполненных бюджетных ассигнований на 2016 год, предусмотренных сводной бюджетной росписью с изменениями.

Наибольший объем неисполненных бюджетных ассигнований на 2016 год сложился по четырем главным распорядителям: Минфину России (66 434,0 млн. рублей), Росавиации (19 690,9 млн. рублей), Росавтодору (16 579,5 млн. рублей), Минэкономразвития России (12 457,9 млн. рублей).

Объемы бюджетных ассигнований по отдельным главным распорядителям формировались и корректировались в течение года без учета анализа уровня исполнения расходов за предшествующие периоды.

Счетная палата в заключении на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» отмечала, что ряд предусмотренных изменений объемов бюджетных ассигнований сформирован без учета анализа уровня их исполнения за истекший период, что создает риски неисполнения бюджетных ассигнований в полном объеме.

В результате по отдельным направлениям расходов, объем по которым увеличен Федеральным законом № 397-ФЗ, отмечается низкий уровень их исполнения по итогам 2016 года.

В течение 2016 года неоднократно изменялись объемы бюджетных ассигнований на осуществление взносов в уставные капиталы открытых акционерных обществ и имущественных взносов в государственные корпорации и государственную компанию. Так, сводной росписью по состоянию на 1 января 2017 года бюджетные ассигнования на осуществление 34 взносов в уставный капитал 23 акционерных обществ предусмотрены в сумме 113,3 млрд. рублей, что на 9,5 %, больше объема бюджетных ассигнований, утвержденного Федеральным законом № 359-ФЗ (с изменениями), на предоставление 13 имущественных взносов в государственные корпорации предусмотрены в сумме 220,9 млрд. рублей, что в 3,4 раза больше законодательно утвержденного объема.

Кассовое исполнение расходов за 2016 год на взносы в уставный капитал акционерных обществ, имущественные взносы и субсидии государственным корпорациям и госкомпаниям в целом составило 434,9 млрд. рублей, или 99,97 % показателя сводной росписи. При этом предоставление главными распорядителями бюджетных средств взносов в уставные капиталы в конце года не обеспечивает их своевременное и результативное использование.

Так, Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» и распоряжениями Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2016 г. № 2827-р и № 2826-р Минпромторгу России предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление взносов в уставный капитал АО «Объединенная двигателестроительная корпорация» на финансирование затрат по разработке двигателя ТВ7-117 и по разработке, созданию перспективного двигателя ПД-35 в объеме 0,78 млрд. рублей и 1,5 млрд. рублей соответственно. Минпромторгом России указанные взносы перечислены на счета АО «Объединенная двигателестроительная корпорация» только 29 декабря 2016 года. По состоянию на 1 января 2017 года указанные средства в сумме 2,28 млрд. рублей не использованы.

В соответствии с показателями сводной росписи по состоянию на 1 января 2017 года в целях реализации проектов лизинга пассажирских судов Минпромторгу России предусмотрено 5,0 млрд. рублей, из которых Федеральным законом № 397-ФЗ дополнительно выделено 1,0 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 2017 года АО «Объединенная судостроительная корпорация» не использованы 0,4 млрд. рублей (или 8 %). При этом Счетной палатой в заключении на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» отмечалась нецелесообразность увеличения взноса в уставный капитал АО «Объединенная судостроительная корпорация» в сумме 1,0 млрд. рублей.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты показывают, что значительные объемы средств, предоставленные госкомпаниям в прошлые годы, используются не в полном объеме и размещаются на депозитах и счетах в кредитных организациях, по которым государственные корпорации и государственная компания получают проценты по неснижаемому остатку средств на счете.

Общий объем временно свободных средств государственных корпораций и государственной компании по состоянию на 1 января 2016 года составил порядка 130 млрд. рублей, на 1 января 2017 года – порядка 140 млрд. рублей. При этом доходы государственных корпораций и государственной компании от инвестирования временно свободных средств за 2015 год составили около 10 млрд. рублей и по состоянию на 1 января 2017 года нарастающим итогом за 2016 год около 7,6 млрд. рублей.

Таким образом, по итогам 2016 года не наблюдается улучшение качества планирования и эффективности использования бюджетных ассигнований на взносы в уставные капиталы акционерных обществ и имущественные взносы государственным корпорациям и государственной компании. Так, в ряде случаев взносы в уставные капиталы акционерных обществ перечислялись на счета акционерных обществ в конце года и либо не были использованы акционерными обществами, либо перечислены в виде авансов на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ. По ряду госкомпаний 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.

В 2016 году госпрограммы не были приведены в соответствие с законом о бюджете, норма Бюджетного кодекса Российской Федерации о приведении госпрограмм в соответствие с законом о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу приостановлена до 1 января 2017 года Федеральным законом от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

В 2016 году общий объем неисполненных назначений по госпрограммам составил 135,1 млрд. рублей, или 1,7 % показателя сводной росписи с изменениями (в 2015 году объем неисполненных назначений составил 147,1 млрд. рублей, или 1,9 %).

Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2017 года исполнение расходов по 24 госпрограммам сложилось ниже уровня исполнения указанных расходов за 2015 год.

По ряду госпрограмм исполнение расходов (открытая часть) составило менее 95 % показателя сводной росписи с изменениями, при этом Федеральным законом № 397-ФЗ бюджетные ассигнования по ним были уменьшены. Так, по госпрограмме «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013 – 2020 годы исполнение составило 87,7 % показателя сводной росписи с изменениями (за 2015 год исполнение составило 80,1 %), «Развитие физической культуры и спорта» – 87,9 % (97,7 %), «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» – 90,2 % (95,4 %), «Экономическое развитие и инновационная экономика» – 91,7 % (98,5 %), «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – 94 % (95,7 %), «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года» – 95 % (за 2015 год исполнение по ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» составило 98,6 %).

Выборочный анализ выполнения показателей (индикаторов), по предварительным данным Росстата по отдельным госпрограммам, свидетельствует о недостижении ряда показателей по итогам 2016 года.

Так, в рамках реализации госпрограммы «Развитие здравоохранения» за январь-декабрь 2016 года показатель «Смертность от новообразований (на 100 тыс. населения)» составил 201,6 человека и превысил плановый показатель 2016 года (196,1 человека).

В рамках реализации госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» показатель «Индекс промышленного производства к предыдущему году» составил 101,1 % к 2015 году и не достиг планового показателя 2016 года (103,2 %).

Выборочный анализ информации о реализации госпрограмм по основным мероприятиям подпрограмм и мероприятиям ФЦП свидетельствует о наличии ряда неисполненных контрольных событий по основным мероприятиям.

Согласно поручению Президента Российской Федерации от 18 августа 2015 г. № Пр-1659 в 2016 году в приоритетном порядке подлежали финансированию объекты с высокой степенью готовности к вводу в эксплуатацию, а также объекты, готовые к началу строительства в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации. Вместе с тем в утвержденной ФАИП объем бюджетных ассигнований, по которым установлены ограничения на финансирование и выполнение работ по объектам в связи с отсутствием утвержденной проектной документации и (или) детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), составил 63,5 млрд. рублей (10,1 % общего объема бюджетных ассигнований ФАИП без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ), что свидетельствует о включении в ФАИП не готовых к строительству объектов.

Темпы снятия в течение 2016 года указанных ограничений Счетная палата полагает недостаточными: объем

снятых в течение I, II, III и IV кварталов 2016 года ограничений в ФАИП составил соответственно 12,7 млрд. рублей (20 % первоначального объема ограничений), 12,1 млрд. рублей (19,1 %), 18,4 млрд. рублей (29 %) и 16,6 млрд. рублей (26,1 %). По итогам 2016 года в ФАИП, размещенной на официальном сайте, остались неснятыми ограничения в объеме 3,7 млрд. рублей (5,8 %).

Счетная палата неоднократно отмечала, что включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, приводит к срыву сроков, невозможности осуществления строительства.

В результате уровень кассового исполнения бюджетных ассигнований на ФАИП по итогам 2016 года составил лишь 90,7 % (690,7 млрд. рублей), что является самым низким уровнем кассового исполнения за период с 2008 года.

Кроме того, имело место исключение в течение 2016 года из ФАИП объектов, в том числе подлежащих вводу в эксплуатацию в 2016 году, по ряду государственных заказчиков, что свидетельствует о недостатках системы планирования и использования капитальных вложений.

По уточненным данным Росстата, за январь-декабрь 2016 года в эксплуатацию введено лишь 196 из 443 объектов, или 44,2 % количества объектов ФАИП, подлежавших вводу в 2016 году, что ниже показателя ввода в эксплуатацию объектов за 2015 год – 249 объектов из 548, или 45,4 %.

Наиболее низкие показатели ввода отмечаются у Минпромторга России (из 9 подлежащих вводу объектов введено один объект), Минстроя России (из 13 введено два объекта), Управления делами Президента Российской Федерации (из 24 введено четыре объекта). Минобрнауки России из 45 объектов введено в эксплуатацию 14 объектов, Роспечатью из 46 введено 13 объектов, Росавиацией из 14 введено четыре, Минкультуры России из 12 лишь четыре.

По состоянию на 1 января 2017 года дефицит федерального бюджета составил 2 956,3 млрд. рублей, при законодательно утвержденном годовом дефиците в размере 3 034,4 млрд. рублей. Финансирование дефицита федерального бюджета в 2016 году в основном обеспечено за счет использования средств Резервного фонда в объеме 2 136,9 млрд. рублей, а также за счет размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, в объеме 1 054,9 млрд. рублей (без учета некассовой операции – 999,5 млрд. рублей), а также средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в объеме 406,8 млрд. рублей.

Положения статьи 21 Федерального закона № 359-ФЗ (с изменениями), предусматривающие направление в соответствии с решением Правительства Российской Федерации на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета в 2016 году доходов федерального бюджета (за исключением нефтегазовых доходов федерального бюджета) и источников финансирования дефицита федерального бюджета средств Резервного фонда в размере до 705,0 млрд. рублей в 2016 году не были использованы. Счетная палата в заключении на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год» отмечала, что необходимо исключить из законопроекта положения об использовании средств Резервного фонда в указанном объеме.

На протяжении двух лет Минфин России осуществлял предусмотренные в федеральных законах о федеральном бюджете операции обмена государственных ценных бумаг Российской Федерации. Так, по результатам проведения указанной операции в 2016 году государственный внутренний долг Российской Федерации сократился на 7,4 млрд. рублей.

В 2016 году объем средств по заключенным договорам репо составляет 37 414,6 млрд. рублей, что в 4,6 раза превышает объем размещения средств без зачета взаимных обязательств по операциям репо.

По состоянию на 1 января 2017 года подлежат возврату средства федерального бюджета, размещенные на депозитах в валюте Российской Федерации, во Внешэкономбанке (100,0 млрд. рублей) и в «Газпромбанке» (41,0 млрд. рублей) и в иностранной валюте в «Газпромбанке» (АО) в объеме 1 237,0 млн. долларов США и в АО «АЛЬФА-БАНК» – 263,0 млн. долларов США.

В 2016 году продолжился рост государственного долга Российской Федерации, который увеличился на 1,4 % и по состоянию на 1 января 2017 года составил 11 109,8 млрд. рублей (13,4 % утвержденного объема ВВП, или 12,9 % объема ВВП), по оценке Росстата. При этом доля государственного внутреннего долга в общем объеме государственного долга Российской Федерации за 2016 год увеличилась с 66,7 % до 72 %, доля внешнего долга уменьшилась с 33,3 % до 28 %.

Расходы федерального бюджета на обслуживание государственного долга Российской Федерации за 2016 год составили 621,3 млрд. рублей (с учетом норм Бюджетного кодекса Российской Федерации и некассовой операции по обмену облигаций федерального займа, осуществленной в сентябре 2016 года в объеме (-) 7,6 млрд. рублей), или 97,1 % бюджетных ассигнований, то есть увеличились по сравнению с 2011 годом на 358,5 млрд. рублей, или в 2,4 раза. Доля процентных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета выросла с 2,4 % в 2011 году до 3,8 % в 2016 году.

В соответствии с частью 4.1 статьи 19 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата в процессе исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации анализирует полноту



и своевременность поступления доходов, включая межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, исполнение расходов бюджетов и источников финансирования дефицитов бюджетов в сравнении с утвержденными показателями федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению.

Так, в рамках оперативного контроля за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2016 году Счетной палатой осуществлен комплекс контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, позволяющих обеспечить контроль за ходом исполнения бюджетов ПФР, ФСС и ФОМС.

Уровень исполнения бюджета ПФР по доходам сопоставим с уровнем поступлений за аналогичный период 2015 года. Сумма недоимки по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование составила 243 218,8 млн. рублей и увеличилась на 51 600,1 млн. рублей, или на 26,9 %. При этом удельный вес недоимки к начисленным страховым взносам остается на уровне 1,2 %.

Израсходовано 7 829 672,2 млн. рублей, или 100,4 % утвержденных бюджетных ассигнований.

Из федерального бюджета в бюджет ПФР перечислено 3 184 764,0 млн. рублей, или 98,4 % предусмотренных средств (3 407 703,3 млн. рублей) и 44 % общей суммы поступивших доходов.

Бюджет ПФР исполнен с дефицитом по распределительной составляющей в объеме (-) 37 468,8 млн. рублей и дефицитом по накопительной составляющей – (-) 166 955,9 млн. рублей.

На конец 2016 года остатки средств ПФР на счетах составили 129 198,4 млн. рублей.

С учетом «зачетной системы» за 9 месяцев 2016 года в бюджет ФСС поступили доходы в объеме 470 091,5 млн. рублей, или 76,9 % прогнозируемого объема доходов. Уплата страховых взносов по двум видам социального страхования практически осуществляется на уровне соответствующего периода 2015 года.

Недоимка по страховым взносам на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством составила 7 459,4 млн. рублей и выросла с начала 2016 года на 21,2 %, по страховым взносам от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний – 8 038, млн. рублей и выросла на 7,2 %.

Из федерального бюджета и бюджета ФОМС в бюджет ФСС перечислено 42 850,5 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета – 25 031,6 млн. рублей, из бюджета ФОМС – 17 818,9 млн. рублей.

С учетом «зачетной системы» по состоянию на 1 октября 2016 года расходы составили 480 119,9 млн. рублей, или 74 % утвержденного показателя и 48,3 % показателя сводной бюджетной росписи.

Дефицит на 1 октября 2016 года составил (-) 11 117,2 млн. рублей, или 29,8 % прогнозного показателя. Остатки средств на едином счете ФСС составили 138 491,4 млн. рублей.

Бюджет ФОМС за 2016 год исполнен по доходам в объеме 1 657 619,6 млн. рублей (99,76 % прогнозируемого годового объема доходов), по расходам в сумме 1 590 150,9 млн. рублей (99,7 % объема утвержденных бюджетных назначений).

2.3.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АУДИТ ФОРМИРОВАНИЯ

ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ

ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НА 2017 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 И 2019 ГОДОВ





В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год в рамках комплекса экспертно-аналитических и контрольных мероприятий для подготовки заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» проведены контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в 98 субъектах бюджетного планирования, главных распорядителях средств федерального бюджета и иных участниках бюджетного процесса.

Также была проанализирована работа Минэкономразвития России, Минфина России, иных субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей средств федерального бюджета по составлению прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов и показателей проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», проверено наличие и оценено состояние нормативной и методической базы, регулирующей порядок его формирования и расчета основных показателей.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации 7 ноября 2016 года Коллегией Счетной палаты утверждено Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Заключение) и направлено в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В Заключении отмечены характерные особенности законопроекта:

возвращение к трехлетнему бюджетному планированию;

формирование федерального бюджета на 2017 – 2019 годы в условиях снижения большинства макроэкономических показателей по сравнению с параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации к Федеральному закону № 359-ФЗ;

формирование основных характеристик федерального бюджета на 2017 – 2019 годы исходя из основных положений бюджетной политики переходного периода об ограничении дефицита федерального бюджета в 2017 – 2019 годах в размере 3 %, 2 %, 1 % ВВП соответственно в условиях постоянных цен на нефть на уровне 40 долларов США за баррель;

проведение мер бюджетной консолидации, в том числе по мобилизации доходов, оптимизации расходов и повышению их эффективности;

формирование доходов с учетом внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части нормативов зачисления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации поступлений по отдельным налоговым и неналоговым доходам;

отсутствие в составе основных характеристик федерального бюджета на плановый период 2018 и 2019 годов условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований);

обеспечение законодательно установленной индексации социальных обязательств.

В Заключении отмечалось, что предусмотренный законопроектом объем доходов федерального бюджета запланирован в 2017 году в сумме 13 487,6 млрд. рублей (или 15,5 % ВВП), что на 119,2 млрд. рублей, или на 0,9 %, больше, чем оценка поступлений доходов в федеральный бюджет в 2016 году, и на 250,9 млрд. рублей, или на 1,8 %, больше объема, утвержденного Федеральным законом № 359-ФЗ, в 2018 году – 14 028,5 млрд. рублей (или 15,2 % ВВП), что на 540,9 млрд. рублей, или на 4 %, больше прогноза поступлений в 2017 году, в 2019 году – 14 844,8 млрд. рублей (или 15 % ВВП), что на 816,3 млрд. рублей, или на 5,8 %, больше прогноза поступлений в 2018 году.

Предусмотренный законопроектом объем расходов федерального бюджета в 2017 году по сравнению с 2016 годом в номинальном выражении был уменьшен на 162,2 млрд. рублей, или на 1 % (в реальном выражении – на 5,3 %), и составил 16 240,8 млрд. рублей, в 2018 году по сравнению с 2017 годом уменьшен на 201,1 млрд. рублей, или на 1,2 % (в реальном выражении – на 5,1 %), и составил 16 039,7 млрд. рублей, в 2019 году по сравнению с 2018 годом уменьшается на 52,7 млрд. рублей, или на 0,3 % (в реальном выражении – на 4,6 %), и составил 15 987,0 млрд. рублей.

В структуре общего объема расходов федерального бюджета, также как и в структуре расходов федерального бюджета по отношению к ВВП, наибольший удельный вес, как и в предыдущие годы, в 2017 – 2019 годах занимали расходы на социальную политику, национальную оборону, национальную экономику, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, общий удельный вес которых в общем объеме расходов федерального бюджета и в объеме ВВП в 2017 году составил 75,1 % и 14,1 %, в 2018 году – 74,3 % и 13 %, в 2019 году – 74,6 % и 12 % соответственно.

В Заключении на законопроект отмечалось, что проект федерального бюджета на 2017 год сформирован с дефицитом в размере 2 753,2 млрд. рублей, или 3,2 % ВВП, на 2018 год – с дефицитом в размере 2 011,2 млрд. рублей, или 2,2 % ВВП, на 2019 год – с дефицитом в размере 1 142,2 млрд. рублей, или 1,2 % ВВП. Кроме того, запланированы заимствования на внешнем финансовом рынке в объеме 7 млрд. долларов США (275,4 млрд. рублей, 288,7 млрд. рублей и 296,5 млрд. рублей соответственно).

Основными источниками дефицита федерального бюджета в 2017 году являются средства Резервного фонда и государственные заимствования, среди которых основную долю составляли государственные ценные бумаги Российской Федерации в валюте Российской Федерации; в 2018 году – средства Фонда национального благосостояния и государственные заимствования, в 2019 году – государственные заимствования.

При этом Счетной палатой было обращено внимание на сохранение в условиях продолжающейся со стороны иностранных государств политики по сдерживанию притока иностранных инвестиций на российский финансовый рынок в 2017 – 2019 годах рисков непривлечения за счет размещения на внутреннем рынке государственных ценных бумаг в валюте Российской Федерации в необходимых объемах и на приемлемых условиях.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по проверке и анализу обоснованности показателей проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов Счетной палатой были направлены представления 57 главным распорядителям средств федерального бюджета, включающие 210 предложений и требований по устранению нарушений и недостатков в части формирования методик прогнозирования поступлений по доходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, формирования обоснований бюджетных ассигнований, финансового обеспечения выполнения государственных заданий на оказание услуг (выполнение работ), распределения предельных объемов бюджетных ассигнований на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов по кодам бюджетной классификации, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение федеральной адресной инвестиционной программы, нормирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд и др.

По состоянию на 24 апреля 2017 года на основании информации, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, из 57 представлений, направленных по результатам комплекса экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, сняты с контроля 38 представлений (69,1 %), содержащие 111 предложений и требований (52,9 %), по 12 представлениям (21,1 %) выполнены 36 отдельных предложений (17,1 %). Решениями Коллегии Счетной палаты сроки выполнения продлены по одному представлению в целом (содержит один пункт) и по отдельным пунктам представлений.

По результатам невыполнения представлений Счетной палаты и (или) их отдельных требований были направлены 18 предписаний Счетной палаты руководителям 17 федеральных государственных органов (МИД России, Минздрав России, Минприроды России, Минпромторг России, Минтранс России, Минфин России, Минюст России, Росалкогольрегулирование, Росгидромет, Росимущество, Роспатент, Росприроднадзор, Ространснадзор, ФАС России, ФНС России, ФСИН России, ФТС России) и ГК «Роскосмос», в том числе в части необходимости:

- приведения методик прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации;

- подготовки предложений о сокращении бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение функций, осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства;

- утверждения ведомственных правовых актов по вопросам закупки товаров, работ и услуг для нужд соответствующих органов, их нормирования;

- установления порядка определения нормативных затрат на оказание услуг, выполнение работ для подведомственных автономных и бюджетных учреждений.

Минфину России направлено предписание Счетной палаты, содержащее требование о приведении Методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, администрируемых Минфином России и подведомственными ему федеральными казенными учреждениями, и Методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации» в соответствие с требованиями законодательства.

По состоянию на 24 апреля 2017 года Коллегией Счетной палаты приняты решения о снятии с контроля 9 из 18 предписаний.

В Заключении отмечено, что в ходе проведения экспертно-аналитических и контрольных мероприятий выявлены нарушения и недостатки в части планирования доходов федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 160¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации Правительством Российской Федерации принято постановление от 23 июня 2016 г. № 574 «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 574, Общие требования к методике прогнозирования доходов), согласно которому главные администраторы доходов федерального бюджета на основании Общих требований к методике должны были разработать и утвердить по согласованию с Минфином России не позднее 5 сентября 2016 года методики прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Анализ формирования главными администраторами доходов методик прогнозирования доходов федерального бюджета показал, что по состоянию на 28 октября 2016 года из 86 администраторов доходов федерального бюджета методики прогнозирования были утверждены лишь 64 администраторами (74,4 % общего количества администраторов), 22 администраторами (25,6 %) методики прогнозирования утверждены не были.

В ходе проверки было установлено, что по состоянию на 28 октября 2016 года из 64 администраторов доходов федерального бюджета, утвердивших методики прогнозирования, у 39 главных администраторов, или у 61 %, принятые ими методики не соответствовали Общим требованиям к методике прогнозирования поступлений доходов, из которых по 37 главным администраторам доходов федерального бюджета (94,9 %) методики были согласованы Минфином России.

В методиках прогнозирования доходов в ряде случаев неверно указывался метод расчета, не предусматривалось прогнозирование по всем кодам классификации доходов, отсутствовали формулы расчета, а также описание всех показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений. Ряд методик прогнозирования доходов, согласованных Минфином России, содержал различные подходы к расчету одних и тех же видов доходов.

Методики отдельных главных администраторов доходов содержали механизм, позволявший существенно влиять на уменьшение прогноза поступлений, при этом данные методики соответствовали Общим требованиям.

Проведенный анализ показал, что по отдельным группам (подгруппам) доходов Общие требования к методике прогнозирования доходов содержали лишь общие указания на подлежащие разработке администраторами методы расчетов и ограничивали по отдельным видам доходов использование различных методов расчета прогнозного объема поступлений.

В связи с выявлением в ходе проверки и анализа недостатков, требующих нормативного регулирования в установленной сфере деятельности, в представлении Счетной палаты, направленном Минфину России по итогам проверки, включено требование о необходимости подготовки и внесения в Правительство Российской Федерации проекта постановления о внесении изменений в Общие требования в части уточнения методов расчетов, перечня используемых показателей, а также обеспечения проведения работы с главными администраторами доходов федерального бюджета по приведению в соответствие с Общими требованиями утвержденных и согласованных Минфином России методик прогнозирования доходов, включая расчет прогнозируемого объема доходов в виде штрафов.

По итогам проведения экспертно-аналитических и контрольных мероприятий Счетной палатой направлено 45 представлений (78,9 % общего количества направленных по итогам проверки представлений) и 7 информационных писем в адрес главных администраторов доходов, в которых отражены выявленные недостатки по работе главных администраторов доходов по разработке, согласованию с Минфином России и утверждению методик прогнозирования доходов.

Согласно информации, представленной Минфином России, в рамках реализации требований Счетной палаты Минфином России были направлены письма в адрес главных администраторов доходов бюджетов о представлении на согласование проектов приказов о внесении изменений в методики прогнозирования доходов, разработанные в целях приведения их в соответствие с Общими требованиями с учетом замечаний Счетной палаты, направленных главным администраторам доходов федерального бюджета, а также об ускорении работы по разработке проектов приказов о внесении изменений в методики прогнозирования доходов и направлении их на согласование в Минфин России в кратчайшие сроки. Минфином России с рядом главных администраторов доходов были проведены рабочие совещания, достигнуты договоренности в части изменений, вносимых в методики прогнозирования.

По состоянию на 31 марта 2017 года в Минфине России прошли процедуру рассмотрения и согласования 55 проектов изменений соответствующих методик, в том числе с главными администраторами доходов, представившими соответствующие изменения в инициативном порядке.

По состоянию на 24 апреля 2017 года требования Счетной палаты о приведении методик прогнозирования доходов в соответствие с законодательством сняты решениями Коллегии Счетной палаты по 42 главным администраторам доходов федерального бюджета.

Кроме того, в рамках устранения выявленных Счетной палатой недостатков постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 436 внесены изменения в части обеспечения унификации подходов к прогнозированию поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и повышения качества прогнозирования. Также указанным постановлением Правительства Российской Федерации уточнены требования в части прогнозирования налоговых и таможенных льгот в рамках методик прогнозирования соответствующих доходов, общих подходов к прогнозированию поступлений доходов, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафов, конфискации и компенсаций, а также средств, полученных в возмещение вреда, причиненного публично-правовому образованию, и иных сумм принудительного изъятия.

В части формирования главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований в ходе проверки установлено, что по состоянию на 31 октября 2016 года общий объем отраженных в под-

системе «Бюджетное планирование» бюджетных ассигнований на 2017 год составлял 13 372 571,1 млн. рублей, что на 96 534,6 млн. рублей, или на 0,7 %, меньше общего объема бюджетных ассигнований законопроекта (открытая часть), на 2018 год – 13 283 268,2 млн. рублей (на 84 670,8 млн. рублей, или на 0,6 %, меньше законопроекта), на 2019 год – 13 183 282,8 млн. рублей (на 83 433,0 млн. рублей, или на 0,6 %, меньше законопроекта). Также были отмечены нарушения и недостатки в части заполнения форм указанных обоснований: отсутствие сведений о нормативных правовых актах, устанавливающих порядок расчетов ассигнований; указание реквизитов законодательных и нормативных правовых актов, в которых порядок расчета объемов соответствующих ассигнований не приводится; неполное заполнение разделов форм обоснований бюджетных ассигнований (МВД России, МИД России, Минфин России Минобороны России, Минэкономразвития России, Рослесхоз, Россотрудничество, Роспечать, Управление делами Президента Российской Федерации, ФССП России, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, Следственный комитет).

По результатам рассмотрения направленных Счетной палатой представлений главными распорядителями средств федерального бюджета внесены изменения в обоснования бюджетных ассигнований, содержащиеся в подсистеме «Бюджетное планирование» государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», в части обеспечения полноты их заполнения и корректировки распределения бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации.

Кроме того, Минфином России проведена работа с главными распорядителями средств федерального бюджета по уточнению обоснований бюджетных ассигнований по расходам на предоставление субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание услуг (проведение) работ в сфере образования и науки и обеспечению полноты их заполнения в соответствующих формах обоснований.

В сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд проверками Счетной палаты установлено, что отдельные главные распорядители средств федерального бюджета (МВД России, МИД России, Минвостокразвития России, Минздрав России, Минкавказ России, Минкомсвязь России, Минобрнауки России, Минтранс России, Минюст России, МЧС России, Росаккредитация, Росжелдор, Рослесхоз, Роспатент, Роспечать, Росреестр, Россотрудничество, Ространснадзор, Управление делами Президента Российской Федерации, ФАНО России, Федеральное казначейство, ФСИН России, ГК «Роскосмос») допустили нарушения в части подготовки и принятия нормативных правовых актов по вопросам установления нормативных затрат обеспечения функций, а также актов по вопросам определения требований к закупаемым видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг).

Как показал анализ представленной главными распорядителями средств федерального бюджета информации, в полной мере требования, содержащиеся в представлениях Счетной палаты, выполнены МВД России, Минвостокразвития России, Минздравом России, Минкавказом России, Минкомсвязью России, Минобрнауки России, МЧС России, Росаккредитацией, Росжелдором, Росреестром, Роспечатью, Россотрудничеством, Управлением делами Президента Российской Федерации, ФАНО России, Федеральным казначейством, ФСИН России.

В ходе проведения экспертизы обоснованности законопроекта «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» установлено, что при расчете базы для начисления страховых взносов свыше установленной ее предельной величины при формировании доходной части бюджета ПФР применен коэффициент повышения: в 2017 году – 1,02345, в 2018 году – 1,02345, в 2019 году – 1,02378, что не предусмотрено ни пунктом 1 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ни иными нормативными правовыми актами и создает риски неисполнения прогнозных показателей доходов от страховых взносов, а также дополнительных расходов федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета ПФР.

Экспертиза обоснованности законопроекта «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» показала, что сбалансированность бюджета ФСС в предстоящий период предусматривается обеспечивать, в том числе, за счет резерва страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, что не соответствует положениям статьи 24 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования» и целевому назначению страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, установленному Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Анализ проекта федерального закона «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2016 год» показал, что средний страховой тариф по видам экономической деятельности в 2017 – 2019 годах (0,51 %) позволит обеспечить достаточное поступление страховых взносов для финансирования обязательств по данному виду социального страхования.

В ходе проверки обоснованности показателей проекта бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (далее – Фонд, ФОМС) на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов установлены нарушения и недостатки, создающие риски реализации бюджета ФОМС в 2017 году.

При отсутствии полномочий, установленных статьей 160¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации и частью 2 статьи 7 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ, Фонд приказом от 10 февраля 2016 г. № 16а утвердил методические указания по расчету объема доходов бюджета ФОМС от поступления страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения, положения которых не соответствуют пункту 1 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации, что привело к завышению плановых показателей доходов Фонда от поступления указанных страховых взносов.

При отсутствии в действующем законодательстве норм, устанавливающих расчет параметров проекта бюджета Фонда на очередной год и на плановый период на основе численности застрахованных лиц на 1 апреля отчетного года, расчет прогноза поступлений от страховых взносов на ОМС неработающего населения на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов был произведен ФОМС исходя из численности застрахованных лиц по данным персонифицированного учета по состоянию на 1 апреля 2016 года за вычетом численности застрахованных работающих лиц, а не за календарный 2015 год, как следует исходя из статьи 10 Федерального закона от 24 июня 2009 г. № 212-ФЗ, что привело к завышению численности застрахованных неработающих лиц и, как следствие, к завышению прогнозного объема поступлений страховых взносов на ОМС неработающего населения, дополнительной нагрузке на бюджеты субъектов Российской Федерации, из которых уплачиваются указанные взносы.

Завышение плановых показателей доходов бюджета ФОМС на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов от поступлений страховых взносов на ОМС работающего и неработающего населения создает риски недополучения доходов в 2017 – 2019 годах, может привести к росту дефицита бюджета ФОМС и сделать невозможным выполнение в полном объеме расходных обязательств ФОМС.

По результатам проверки было направлено представление Счетной палаты в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования со сроком исполнения в 2017 году.

2.4.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АУДИТА

ФОРМИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ

ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ

ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Результаты аудита формирования и контроля исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в 2016 году показывают, что, несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры по совершенствованию бюджетного процесса, остается нерешенным ряд проблем системного характера:

недостаточная точность прогнозирования показателей, принимаемых при расчете доходов федерального бюджета, отсутствие утвержденной методики проведения прогнозных расчетов доходов федерального бюджета;

отсутствие полноценной приоритезации мероприятий государственных программ, оптимизации расходов и выявления резервов по мероприятиям;

отсутствие комплексного анализа реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года за счет всех источников финансирования по субъектам Российской Федерации, оценки необходимых затрат на реализацию указов и эффективности использования этих средств;

недостаточное качество управления государственными финансами главными администраторами бюджетных средств;

неуклонный рост объема дебиторской задолженности федеральных органов исполнительной власти и других участников бюджетного процесса;

включение в ФАИП объектов, не обеспеченных утвержденной проектной документацией с положительным заключением государственной экспертизы, а также объектов, по которым бюджетные ассигнования планируются одновременно на проведение проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, отсутствие учета при формировании ФАИП динамики остатков неиспользованных бюджетных ассигнований по состоянию на начало и на конец финансового года, уровня исполнения главными распорядителями средств федерального бюджета расходов на ФАИП в текущем финансовом году;



Счетная палата представила в Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам Заключение на отчет об исполнении федерального бюджета за 2015 год

низкая эффективность использования бюджетных инвестиций акционерными обществами в условиях недостаточного контроля со стороны главных распорядителей бюджетных средств за исполнением договоров о предоставлении бюджетных инвестиций;

отсутствие утвержденной методики расчета объемов поступлений по источникам финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год;

рост долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации, сохранение значительной зависимости региональных бюджетов от предоставления финансовой помощи из федерального бюджета, что свидетельствует об имеющихся проблемах в экономике регионов, формировании и исполнении их бюджетов.

2.5.

КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В ЦЕЛЯХ ПОДГОТОВКИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДОКЛАДУ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ИТОГАХ РАБОТЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СОГЛАШЕНИЙ О РАЗДЕЛЕ ПРОДУКЦИИ В 2015 ГОДУ

В соответствии с пунктом 24¹ статьи 13 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетной палатой проводятся экспертиза доклада Правительства Российской Федерации об итогах работы по реализации соглашений о разделе продукции (далее – Доклад), а также подготовка и представление в Государственную Думу соответствующего заключения по Докладу.

С целью проведения экспертизы Доклада в 2016 году Счетной палатой проведен комплекс контрольных мероприятий по проверке реализации соглашений о разделе продукции (далее – СРП).

По результатам проведенных контрольных мероприятий направлены информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации и Министру энергетики Российской Федерации, руководству компаний «Эксон Нефтегаз Лимитед», «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани, Лтд.», ООО «Зарубежнефть-добыча Харьяга», а также обращение в Федеральную антимонопольную службу, срок рассмотрения которых установлен 1 апреля 2017 года.

В ходе контроля реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» Счетной палатой отмечаются системные недостатки, свидетельствующие о недостаточно эффективной работе представителей государства в управляющих комитетах, которые занимают недостаточно активную позицию по защите интересов Российской Федерации при реализации СРП, в том числе по вопросам отнесения тех или иных расходов к возмещаемым затратам. Представителями государства не принимаются необходимые меры по обеспечению сохранности имущества, создаваемого за счет возмещаемых затрат при выполнении СРП. До окончания контрольного мероприятия не решены вопросы передачи имущества, созданного при выполнении СРП по проекту «Сахалин-1», в собственность Российской Федерации.

Сроки исполнения решений, принятых в рамках заседаний уполномоченных комитетов и рабочих органов, не всегда устанавливаются, что затрудняет контроль их исполнения.

Представители Минэнерго России не имеют достаточной информации о российских компаниях, лучшим образом отвечающих требованиям оператора для возможного участия в конкурсных процедурах. Выборочная проверка контрактов, действовавших в 2015 году, показала, что, как и в предыдущие годы, отчетность оператора о 100-процентном российском участии в реализации СРП не подтверждается.

Итоги работы федеральных органов исполнительной власти по реализации рекомендаций Счетной палаты, сформулированных по итогам проведенного контрольного мероприятия, были рассмотрены на совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Дворковича 17 апреля 2017 года, по результатам которого Минэнерго России, Минпромторгу России поручено разработать комплекс мероприятий по повышению фактического уровня российского участия в реализации СРП.

Кроме того, по результатам проведенных проверок установлено следующее.

1. По рекомендациям Счетной палаты в целях устранения нарушений условий СРП в части передачи в собственность Российской Федерации объектов недвижимости, созданных за счет возмещаемых расходов (компенсационные углеводороды), в рамках реализации СРП по проекту «Харьягинское месторождение» 81 объект недвижимого имущества общей балансовой стоимостью 1 028,2 млн. долларов США передан в собственность Российской Федерации от компании-оператора «Тоталь Разведка Разработка Россия».

В целях закрепления механизма передачи имущества в собственность Российской Федерации, а также исключения рисков несогласованности с компаниями-операторами сроков при приеме-передаче вновь созданного имущества, Счетной палатой рекомендовано Правительству Российской Федерации поручить Минэнерго России совместно с Росимуществом разработать порядок передачи имущества, которое в дальнейшем планируется к созданию в рамках реализации СРП.

Соответствующее поручение со сроком реализации до 25 мая 2017 года дано Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем.

К 1 июня 2017 года планируется завершение передачи в государственную собственность 10 объектов недвижимости по проекту «Сахалин-1». На 2017 год запланировано проведение аудита исторических затрат и принятых технологических решений по проекту модернизации центрального пункта сбора продукции на Харьягинском месторождении, затраты на который превысили первоначальные, по оценке Минэнерго России, в 2,5 раза.

2. До настоящего времени не решен в полном объеме вопрос о передаче в собственность Российской Федерации объектов «расширение аэропорта «Ноглики» (28 объектов), о чем неоднократно отмечалось в заключениях Счетной палаты по Докладу. При этом сведения о правообладателях всего имущества, входящего в объект «расширение аэропорта Ноглики», у уполномоченных государственных органов отсутствуют.

3. В соответствии с рекомендациями Счетной палаты операторам СРП обеспечить учет результатов интеллектуальной деятельности, в том числе созданной за счет возмещаемых государством затрат, компанией «Эксон НЛ» сформированы базы данных технической и иной документации для ее сохранения и использования в будущем. Компанией «Сахалин Энерджи» разрабатывается система учета интеллектуальной собственности, которая позволит определить подходы и методы управления такой собственностью. Разработаны «Основные положения об управлении интеллектуальной собственностью», которые определяют общие подходы к созданию, регистрации, учету и охране интеллектуальной собственности. Компанией «Тоталь Разведка Разработка Россия» создан реестр проектной и эксплуатационной документации по всем объектам и оборудованию, задействованным в разработке Харьягинского месторождения.

По итогам совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Дворковича Минэкономразвития России и Минэнерго России поручено совместно с заинтересованными органами исполнительной власти,

научными и производственными организациями проработать вопрос об использовании или передаче Российской Федерации результатов интеллектуальной деятельности, в том числе объектов интеллектуальной собственности, полученных при реализации СРП (проектная, технологическая, исполнительная и эксплуатационная документация оборудования, машин и агрегатов и др.).

4. Счетной палатой рекомендовано Минэнерго России организовать мониторинг использования имущества по контрактам, условиями которых предусмотрена возможность выкупа зафрахтованного имущества. Операторами проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» эксплуатируются морские суда в рамках 21 долгосрочного контракта на фрахт, общая сумма которых составляет около 6 млрд. долларов США и включает не только стоимость услуг, но и капитальные затраты на изготовление самих судов. Условиями данных контрактов предусмотрена возможность перехода права собственности к оператору СРП (путем его выкупа с учетом разницы между полной стоимостью судна и размером капитальных затрат, возмещенным в период фрахта), а в дальнейшем – в собственность Российской Федерации.

5. Не решены вопросы формирования ликвидационных фондов операторов проектов. Так, по проекту «Сахалин-1» средства в сумме 821,6 млн. долларов США направлены на ликвидационный счет, открытый у администратора – банка «JPMorgan», только иностранными членами консорциума. Определить администратора для российских компаний – членов консорциума планируется в 2017 году.

Вопрос о создании ликвидационного фонда в рамках проекта «Сахалин-2» остается нерешенным.

6. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 159-р внесено изменение в распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1539-р в части продления до 1 января 2024 года срока получения Российской Федерацией роялти по проекту «Сахалин-2» природным газом.

На завершающем этапе находятся переговоры между консорциумом проекта «Сахалин-1» и компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» по вопросу реализации газовой составляющей проекта «Сахалин-1».

7. Счетной палатой отмечается системная проблема, связанная с размещением твердых бытовых отходов (ТБО), образовавшихся при выполнении СРП в Сахалинской области.

По рекомендациям Счетной палаты принято решение о выделении на территории Сахалинской области земельных участков для строительства полигонов захоронения твердых бытовых отходов, полученных при выполнении СРП, в г. Корсакове и поселке городского типа Ноглики.

В 2015 году оператор проекта «Сахалин-1» приступил к реализации плана по строительству собственных полигонов ТБО, осуществляя изыскания на севере и юге о. Сахалин. Вместе с тем, компанией «Эксон НЛ» принято решение приостановить работы по созданию комплекса по утилизации отходов в Ногликском районе Сахалинской области до конца 2016 года до получения подрядчиком ООО «ИГЛ» необходимых разрешительных документов на строительство полигонов ТБО. Таким образом, первоначальный план «Эксон НЛ» по строительству собственного полигона на севере острова со сроком ввода в эксплуатацию в 2017 году не будет реализован.

Оператор СРП по проекту «Сахалин-2» в 2015 – 2016 годах продолжал реализовывать среднесрочные контракты на услуги по транспортировке отходов на материк.

8. Как показали проверки, оператором «Сахалин-1» необоснованно включены в состав возмещаемых затрат по итогам 2015 года расходы в размере 12,7 млн. долларов США, в том числе расходы на общую сумму 8,8 млн. долларов США, не связанные с освоением месторождений проекта «Сахалин-1», а также экономически не оправданные и не целесообразные расходы на сумму 3,9 млн. долларов США.

По проекту «Сахалин-2» выявлен ряд нарушений, которые привели к завышению возмещаемых затрат на общую сумму 16,3 млн. долларов США. Кроме того, оператором проекта «Сахалин-2» к возмещаемым затратам отнесены расходы в сумме 191,76 тыс. рублей на подготовку первоначального пакета документов в рамках процедуры продления аккредитации филиала компании (из-за некачественной подготовки указанных документов процедура получения аккредитации филиала начата заново).

По результатам проверок Счетной палаты из возмещаемых затрат по проекту «Сахалин-1» за 2012 – 2014 годы исключены расходы на сумму 5,3 млн. долларов США, по проекту «Сахалин-2» за тот же период – 3,1 млн. долларов США. За 2015 год Счетной палатой рекомендовано к исключению из возмещаемых затрат по обоим проектам расходов на общую сумму 29,1 млн. долларов США.

По предложениям Счетной палаты компанией «Сахалин Энерджи» затраты на аренду жилья в г. Москве в 2015 году были отнесены к невозмещаемым, в то время как в 2014 году аренда жилья премиум-класса осуществлялась за счет возмещаемых затрат.

Правительством Российской Федерации поручено федеральным органам исполнительной власти, Правительству Сахалинской области и Администрации Ненецкого автономного округа представить предложения по проекту директив

управляющим комитетам СРП с конкретным перечнем позиций, которые не могут быть включены в перечень возмещаемых затрат, связанных с реализацией СРП, а также об установлении нормативов (лимитов предельной стоимости) использования имущества, товаров, работ (услуг), подлежащих включению в перечень возмещаемых затрат, связанных с реализацией СРП.

9. По результатам проведенных контрольных мероприятий выявлены нарушения законодательства, допущенные Минэнерго России при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) по вопросам, связанным с реализацией СРП, которые содержат признаки составов административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена частью 1 статьи 7.32 и частью 3 статьи 7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение порядка заключения, изменения контракта). По фактам выявленных нарушений Счетной палатой направлено обращение в ФАС России.

10. По итогам проверки Счетной палатой отмечалось, что, несмотря на значительные суммы предоставляемых льгот по уплате таможенных платежей, вопросы упорядочения нормативной правовой базы, обеспечение эффективной работы по таможенному оформлению и контролю товаров, перемещаемых в рамках СРП, федеральными органами исполнительной власти в полной мере не урегулированы.

Нормативными правовыми актами не определен перечень документов, на основании которых можно завершить таможенный контроль в случае полного потребления товаров, а также в отношении товаров, ввезенных в рамках СРП и впоследствии утраченных. Не урегулирован вопрос изменения статуса для таможенных целей материалов, оборудования (иного имущества), включенных в объекты при строительстве и являющихся частью этих объектов.

Как показала проверка, сумма таможенных сборов за таможенные операции, уплаченных в федеральный бюджет в отношении товаров, перемещенных с предоставлением льгот по уплате таможенных платежей при реализации СРП по трем проектам за 2015 год, составила 44,4 млн. рублей, сумма предоставленных льгот по уплате таможенных платежей по товарам, перемещаемым в рамках СРП, составила 159 735,8 млн. рублей.

В рамках реализации СРП по проектам «Сахалин-1» и «Сахалин-2» имеет место тенденция увеличения реэкспорта (вывоза) из Российской Федерации товаров, ранее ввезенных в рамках реализации СРП с предоставлением льгот по уплате таможенных пошлин, налогов. Под процедуру реэкспорта помещаются товары от гаек до морских судов статистической стоимостью до 65,5 млн. долларов США (проект «Сахалин-2») и до 76,6 млн. долларов США (проект «Сахалин-1»), что создает риски вывоза из Российской Федерации оборудования и материалов, являющихся собственностью Российской Федерации по условиям СРП.

При отсутствии должного контроля со стороны таможенных органов за документами декларантов при осуществлении экспортно-импортных операций в рамках СРП допускается выпуск товаров без идентификационных признаков.

Должностными лицами таможенных органов по 28 таможенным декларациям в Балтийской и Сахалинской таможнях задекларированы товары общей стоимостью 30 795,74 тыс. долларов США, которые в связи с отсутствием идентификационных номеров и иных идентификационных признаков (фотографий, чертежей, проведенных таможенных досмотров, осмотров и т.д.) не представляется возможным идентифицировать с товарами, используемыми в рамках СРП.

В нарушение положений статьи 297 Таможенного кодекса Российской Федерации Сахалинской таможней приняты решения о выпуске товаров по 10 таможенным декларациям с последующим вывозом товаров на общую сумму свыше 2,0 млн. долларов США с территории Таможенного союза по таможенной процедуре реэкспорта без возможности идентифицировать данные товары.

По предложению Счетной палаты Минфином России в 2017 году подготовлен и находится в финальной стадии межведомственного согласования проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий необходимость указания в заявлении инвестора по СРП, представляемому при подаче декларации на импорт товаров, конкретных статей программы работ и сметы расходов по проекту СРП на соответствующий год, в соответствии с которыми осуществляется ввоз товаров.

11. Счетной палатой отмечается бездействие в течение 2015 года и истекшем периоде 2016 года Межведомственной комиссии по вопросам подготовки и реализации СРП, образованной в соответствии с приказом Минэнерго России от 22 июня 2009 г. № 274.

В целях устранения замечаний Счетной палаты Межведомственная комиссия в 2017 году возобновила деятельность, обновлен ее состав.

Заключение Счетной палаты на Доклад направлено в Государственную Думу и Совет Федерации.

В заключении Счетной палатой отмечалась необходимость не только определения задач по реализации СРП в планируемом периоде, но и определения перечня конкретных мер, направленных на их реализацию.

Поручение об учете данных предложений при подготовке проекта доклада об итогах работы по реализации СРП за 2016 год дано Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем по итогам совещания, проведенного 17 апреля 2017 года.



Совместное заседание коллегий высших органов финансового контроля Российской Федерации и Республики Беларусь

Правовыми актами Союзного государства установлено, что до создания Счетной палаты Союзного государства ее функции осуществляют Счетная палата и Комитет государственного контроля Республики Беларусь на основе полномочий, определенных национальным законодательством государств-участников.

Счетная палата ежегодно осуществляет предварительный, текущий и последующий контроль формирования и исполнения бюджета Союзного государства, реализуемых им программ и мероприятий, проводит экспертизы проекта бюджета Союзного государства и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс Союзного государства, анализ эффективности управления и распоряжения союзной собственностью, на заседаниях Коллегии Счетной палаты утверждаются полугодовые и годовые оперативные отчеты об исполнении бюджета Союзного государства.

В октябре 2016 года на совместном заседании коллегий Счетной палаты и Комитета государственного контроля Республики Беларусь были подведены итоги контрольного мероприятия «Проверка исполнения Декрета Высшего Государственного Совета Союзного государства «О бюджете Союзного государства на 2015 год» и бюджетной отчетности об исполнении бюджета Союзного государства за 2015 год» и утверждено заключение Счетной палаты и Комитета государственного контроля Республики Беларусь на отчет Совета Министров Союзного государства об исполнении бюджета Союзного государства за 2015 год.

По результатам проверки подтвержден ранее сделанный Счетной палатой вывод о необходимости принятия Советом Министров Союзного государства мер, направленных на снижение рисков неустребованности отчислений из национальных бюджетов государств – участников Союзного государства, а также на решение вопроса просроченной задолженности по возврату кредитных средств.

Так, более пяти лет сохраняется негативная тенденция роста неустребованных долевых взносов государств – участников Союзного государства, что свидетельствует о низкой эффективности планирования и использования средств бюджета Союзного государства. При этом наблюдается тенденция сокращения количества реализуемых совместных программ (с 2010 года – в два раза), что также способствует росту остатков.

Предпринятые Постоянным Комитетом в 2013 – 2016 годах действия по возврату бюджетных кредитов в бюджет Союзного государства не дали должного результата. Решение о проведении реструктуризации или списании в установ-

ленном порядке просроченной задолженности, образовавшейся в результате предоставления бюджетных кредитов на возмездной и возвратной основе в 1998 – 2002 годах на реализацию программ Союзного государства, как безнадежного долга, не принято. К концу 2015 года просроченная задолженность по возврату кредитных средств (с учетом пеней и штрафов) составила 1 944,1 млн. рублей.

В ходе проверки выявлены нарушения на сумму 46,7 млн. рублей (с учетом доначисления пени по бюджетным кредитам), из них неэффективные расходы составили более 1,2 млн. рублей.

Проведенный анализ хода исполнения бюджета показал недостаточный уровень качества управления государственными финансами. Установлено, что, несмотря на уточнение бюджета Союзного государства и сводной бюджетной росписи в конце 2015 года, бюджетные ассигнования в сумме 254,9 млн. рублей (5,2 %) не исполнены. Кассовое исполнение расходов бюджета в 2015 году осуществлялось, как и в предыдущие годы, недостаточно равномерно, что привело к образованию неиспользованных остатков на счетах национальных казначейств.

Несмотря на наличие значительного объема не востребованных остатков наблюдается тенденция сокращения количества программ и их финансирования. Анализ выполнения программ показал, что с 2010 года их количество сократилось в два раза (с 18 до 9), а финансовое обеспечение – на 20,5 % (на 829,7 млн. рублей). В 2015 году программы Союзного государства не утверждались, принятие концепций новых программ и их утверждение переносятся на последующие периоды. При этом сохраняется низкий уровень исполнения расходов реализуемых программ.

К задачам, требующим решения, относится внедрение в практическую деятельность результатов, полученных в рамках реализации программ Союзного государства. В этой связи Счетной палатой и Комитетом государственного контроля Республики Беларусь в ходе рассмотрения новой редакции Порядка разработки и реализации программ Союзного государства предложено включить положения о контроле за внедрением указанных результатов госзаказчиками.

Постоянный Комитет, как орган, осуществляющий контроль за выполнением решений Совета Министров Союзного государства, не обеспечил должный контроль за представлением в Росимущество государственными заказчиками-координаторами и государственными заказчиками программ и мероприятий Союзного государства сведений об имуществе, созданном или приобретенном в результате их реализации в 2014 году.

Выявлено значительное количество нарушений при использовании Постоянным Комитетом средств бюджета Союзного государства, выделенных на проведение мероприятий по информационному строительству Союзного государства в 2015 году. Фактический контроль ни за изданием, ни за распространением журнала «Союзное государство», а также за размещением рекламы не осуществлялся, что привело к неэффективным расходам в сумме 954,3 тыс. рублей и упущенной выгоде порядка 1,3 млн. рублей. Не реализован подход бесплатного распространения газеты «Союз. Беларусь – Россия» на территории России и Беларуси в целях информационного обеспечения строительства Союзного государства. Граждане государств-участников Союзного государства для получения упомянутой газеты, являющейся вкладным в газеты «Советская Белоруссия» и «Российская газета», вынуждены их приобретать. При этом весь объем затрат по подготовке, выпуску и распространению вкладыша несет бюджет Союзного государства (в 2015 году эти расходы составили 140,5 млн. рублей).

По результатам проверки организации и исполнения бюджета Союзного государства в 2015 году выявлено несовершенство правовой базы при подготовке проекта бюджета Союзного государства.

Так, составление проекта его бюджета на 2015 год, как и в 2014 году, происходило при отсутствии прогноза дальнейшего развития экономической интеграции в рамках Союзного государства и основных приоритетов его бюджетно-финансовой политики на очередной финансовый год.

В 2015 году отсутствовал порядок регулирования курсовой разницы при исполнении бюджета на территории Республики Беларусь, не был урегулирован порядок учета Росимуществом и Госкомимуществом Республики Беларусь созданного или приобретенного органами и учреждениями Союзного государства имущества в результате реализации программ, подпрограмм, проектов и мероприятий Союзного государства и закрепленного за ними на праве оперативного управления.

В Российской Федерации до настоящего времени отсутствует порядок обособленного учета имущества, созданного и (или) приобретенного за счет средств бюджета Союзного государства.

По результатам проверки направлены представления Счетной палаты Постоянному Комитету Союзного государства, ГУ «Телерадиовещательная организация Союзного государства», информационные письма Председателю Высшего Государственного Совета Союзного государства, Председателю Совета Министров Союзного государства, Ответственному секретарю Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, заместителю Министра экономического развития Российской Федерации – руководителю Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

В целях устранения выявленных нарушений Советом Министров Союзного государства и Постоянным Комитетом Союзного государства в 2016 году организована системная работа по реализации рекомендаций Счетной палаты, сформулированных на основе результатов проведенных проверок.

В 2016 году по предложениям Счетной палаты приняты необходимые меры по дальнейшему совершенствованию бюджетного процесса Союзного государства, созданию действенных механизмов контроля за реализацией программ и мероприятий, формированию единой системы учета имущества Союзного государства.

В 2016 году утверждены следующие документы в области организации бюджетного процесса: Временный порядок исполнения бюджета Союзного государства через органы Федерального казначейства и органы государственного казначейства Республики Беларусь, Порядок применения мер принуждения за использование средств бюджета Союзного государства не по целевому назначению и (или) с нарушением нормативных правовых актов Союзного государства и (или) государств – участников Договора о создании Союзного государства, регулирующих бюджетный процесс, Порядок возмещения за счет средств бюджета Союзного государства части расходов по уплате процентов по кредитам, полученным в российских и белорусских кредитных организациях в рамках финансирования программ и проектов Союзного государства, Порядок формирования и расходования средств Резервного фонда Союзного государства.

С вступлением в 2016 году в действие нового Порядка формирования и исполнения бюджета Союзного государства приняты необходимые меры совершенствования бюджетной классификации Союзного государства, по приведению ее в соответствие с бюджетным законодательством государств – участников Союзного государства, определены общие требования к обоснованию расходов средств бюджета на мероприятия Союзного государства.

Подготовлены проекты нормативных правовых актов, определяющих методологию ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности органами и организациями Союзного государства, учета курсовой разницы при исполнении бюджета Союзного государства на территории Республики Беларусь.

В целях формирования эффективного механизма контроля за реализацией программ Союзного государства подготовлена новая редакция Порядка разработки и реализации программ Союзного государства, в которой учтены предложения Счетной палаты, в том числе по сокращению сроков подготовки проектов программ, разработке и утверждению до окончания срока реализации программ мероприятий по обеспечению внедрения их результатов (включая результаты интеллектуальной деятельности), а также по осуществлению мониторинга внедрения полученных результатов.

По результатам проверки реализации научно-технических программ Союзного государства Минпромторгом России разработан порядок организации работы по направлению сведений о начинаемых научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работах и их результатах в целях их учета в единой государственной информационной системе. Кроме того, с третьих лиц на Российскую Федерацию переоформлен патент на изобретение «Полимерная люминесцентная композиция для получения белого света, возбуждаемая синим светодиодом».

В целях создания единой системы учета имущества Союзного государства принимаются меры по урегулированию вопросов собственности Союзного государства на территории Российской Федерации. Так, Постоянным Комитетом совместно с Минобрнауки России в 2016 году нормативно закреплён порядок учета объектов интеллектуальной собственности, в котором предусмотрена возможность отражения межгосударственных целевых программ, в том числе программ Союзного государства, финансируемых из бюджета Союзного государства, в составе научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

Предложения Счетной палаты по вопросам учета собственности Союзного государства вошли в протокольное решение Группы высокого уровня Совета Министров Союзного государства, в соответствии с которым Минэкономразвития России поручено подготовить в I квартале 2017 года проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка обособленного учета в Российской Федерации имущества, созданного и (или) приобретенного в результате реализации программ, подпрограмм, проектов и мероприятий Союзного государства».

В настоящее время завершается процесс согласования проекта постановления Совета Министров Союзного государства «О положении о закупках товаров, работ, услуг для нужд органов и организаций Союзного государства», нормативно разрешающего системные проблемы, неоднократно отмеченные Счетной палатой.

Советом Министров Союзного государства в 2016 году принята резолюция о подготовке среднесрочного прогноза социально-экономического развития Союзного государства. Минэкономразвития России и Минэкономики Беларуси поручено подготовить и внести на утверждение Совета Министров среднесрочный прогноз экономик России и Беларуси на 2017 год и параметры прогноза на 2018 – 2019 годы.

Советом Министров Союзного государства в 2016 году утверждены четыре новые научно-технические программы со сроком реализации до 2020 года и общим объемом финансирования из бюджета Союзного государства до 7 425,9 млн. рублей.

Кроме того, Постоянным Комитетом Союзного государства в целях устранения выявленных недостатков реализованы следующие меры.

За несвоевременное исполнение в 2015 году обязательств заемщиками по кредитным договорам произведено доначисление пени в объеме 28,8 млн. рублей (соответствующие расчеты и скорректированный отчет о предоставленных Постоянным Комитетом Союзного государства бюджетных кредитах и их погашении за 9 месяцев 2016 года представлен в Счетную палату и Комитет государственного контроля Республики Беларусь).

Повысилось качество работы по распространению журнала «Союзное государство» и другой печатной продукции на территориях Российской Федерации и Республики Беларусь. В 2016 году проведены выборочные проверки соответствия фактической доставки печатной продукции по утвержденному списку рассылки и по ее результатам была уточнена общая база распространения журнала в 2016 году, произведена корректировка распределения экземпляров журнала между получателями, в декабре 2016 года подготовлены к утверждению единые подходы к распространению и порядку выделения экземпляров журнала по территориям распространения и адресатам.

Прекращено размещение рекламы авиакомпании «Белавиа» в журнале «Союзное государство» на бесфинансовой основе.

В 2016 году Счетной палатой и Комитетом государственного контроля Республики Беларусь впервые подготовлено заключение на проект бюджета Союзного государства на 2017 год, основные выводы и предложения которого доложены на 51 сессии Парламентского Собрания Союза Беларуси и России.

2.7. Участие в осуществлении внешнего аудита (контроля) в органах ЕАЭС

Статьей 22 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года установлено, что в целях определения эффективности формирования, управления и распоряжения средствами бюджета Евразийского экономического союза (далее – Союз), эффективности использования имущества и других активов Союза группой инспекторов, сформированной из представителей высших органов государственного финансового контроля государств-членов Союза, проводится внешний аудит (контроль) органов Союза.

Проведение внешнего аудита (контроля) органов Союза осуществлялось в соответствии с Положением о внешнем аудите (контроле) в органах Евразийского экономического союза, утвержденным Решением Высшего Евразийского экономического совета от 16 октября 2015 г. № 33, а также Стандартами внешнего аудита (контроля) в органах Евразийского экономического союза, утвержденными Решением высших органов государственного финансового контроля государств-членов Евразийского экономического союза (далее – ВОФК государств-членов Союза) от 9 марта 2016 года.

В соответствии с Положением о внешнем аудите (контроле) в органах Евразийского экономического союза по предложению Контрольной палаты Республики Армения, как ответственного ВОФК государств-членов Союза за организацию в 2016 году аудита (контроля) в органах Союза, совместными решениями ВОФК государств-членов Союза утверждены 29 августа 2016 года План внешнего аудита (контроля) в органах Союза на 2016 год, 31 августа 2016 года – программы проведения мероприятий внешнего аудита (контроля) в органах Союза, численность и персональный состав групп инспекторов, осуществляющих внешний аудит (контроль) в органах Союза в 2016 году.

В сентябре-октябре 2016 года группой инспекторов в составе девяти человек, сформированной из представителей Контрольной палаты Республики Армения, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан, Счетной палаты Киргизской Республики и Счетной палаты Российской Федерации, проведены мероприятия внешнего аудита в Суде Союза (с 5 по 11 сентября 2016 года) и Евразийской экономической комиссии (с 12 сентября по 14 октября 2016 года).

Итоговые отчеты по результатам проведенного аудита в органах Союза утверждены Коллегией Счетной палаты в марте 2017 года.

По результатам аудита установлено, что Евразийской экономической комиссией (далее – Комиссия) в 2015 году не осуществлялись отчисления в Пенсионный фонд Республики Армения на пенсионное обеспечение должностных лиц и сотрудников Комиссии и Суда Союза – граждан Республики Армения в связи с отсутствием нормативных правовых актов Республики Армения, устанавливающих порядок таких отчислений.

Не эффективно используются средства бюджета Союза на мероприятия по созданию, обеспечению функционирования и развития интеграционного сегмента интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного Союза и Единого экономического пространства, выполнение научно-исследовательских работ. Комиссией не были предъявлены требования к ЗАО «КРОК инкорпорейтед» по оплате неустойки в сумме 75,4 млн. рублей в связи с допущенной 10-месячной просрочкой в выполнении работ. Не организована работа по оформлению и регистрации прав на результаты интеллектуальной деятельности.

При прогнозируемом на 2017 год индексе инфляции от 4 % до 6 % фонд оплаты труда сотрудников Комиссии на 2017 год рассчитан с увеличением на 22,7 % по сравнению с 2016 годом.