



# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

# СОДЕРЖАНИЕ

1. Параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации в 2020 году и в плановом периоде 2021 и 2022 годов	3
2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	9
3. Основные характеристики проекта федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов	10
4. Анализ отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом	11
5. Анализ реализации основных задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года в части бюджетной политики	12
6. Доходы федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов	13
7. Расходы федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов	20
8. Национальные проекты (программы), федеральные проекты	23
9. Государственные программы	26
10. Отдельные направления расходов федерального бюджета	29
10.1. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам, взносов в уставные капиталы акционерных обществ, имущественных взносов и субсидий государственным корпорациям, публично-правовым компаниям и государственной компании	29
10.2. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям	31
10.3. Бюджетные ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд	32
10.4. Бюджетные ассигнования на обеспечение функций федеральных государственных органов	33

10.5. Анализ формирования, рассмотрения и корректировки обоснований бюджетных ассигнований, составления реестра расходных обязательств	34
10.6. Анализ перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств	35
11. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации	36
12. Федеральная адресная инвестиционная программа	41
13. Источники финансирования дефицита федерального бюджета, Фонд национального благосостояния, государственный долг Российской Федерации и расходы на его обслуживание, внешние долговые требования Российской Федерации	43
14. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	46

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

**1.1.** Прогноз, одобренный Правительством Российской Федерации, разработан в составе трех вариантов – базового, консервативного и целевого. При этом изначально было представлено два варианта – базовый и консервативный<sup>1</sup>. Целевой вариант был дополнительно разработан и представлен в соответствии с решением Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам (протокол от 5 сентября 2019 г. № 2).

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

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

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

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

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

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

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

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

В части прогноза конъюнктуры мировых рынков энергоносителей базовый вариант прогноза исходит из предположения о том, что на прогнозном горизонте до 2024 года замедление мирового спроса будет оказывать сдерживающее влияние на цены на нефть. При этом наблюдается расхождение динамики: в соответствии с Прогнозом

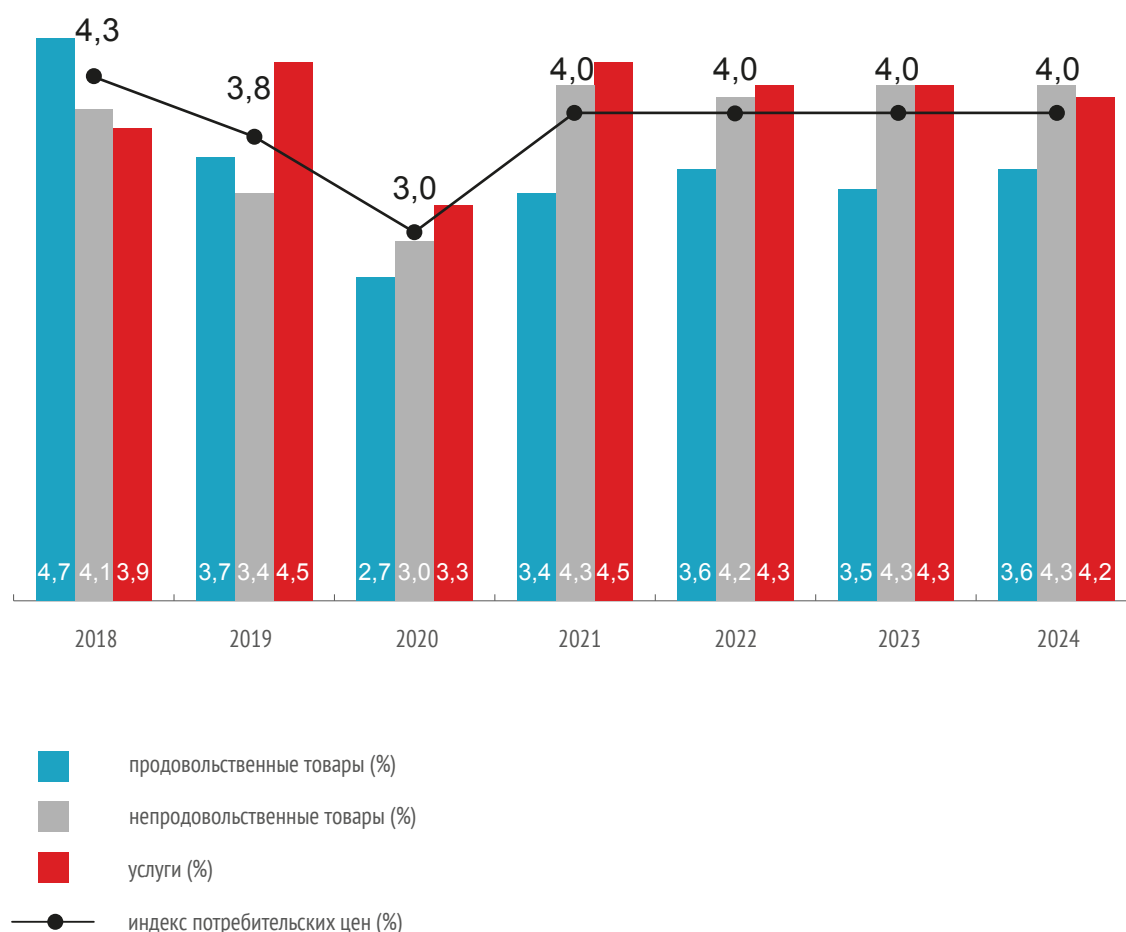
<sup>1</sup> С учетом внесенных изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2015 г. № 1234 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании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

цена на нефть на горизонте 2020–2023 годов снижается, тогда как в соответствии с консенсус-прогнозом аналитического агентства Reuters растет.

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

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

**ДИНАМИКА ПРИРОСТА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН В 2018–2024 ГОДАХ**  
(декабрь к декабрю предыдущего года)



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

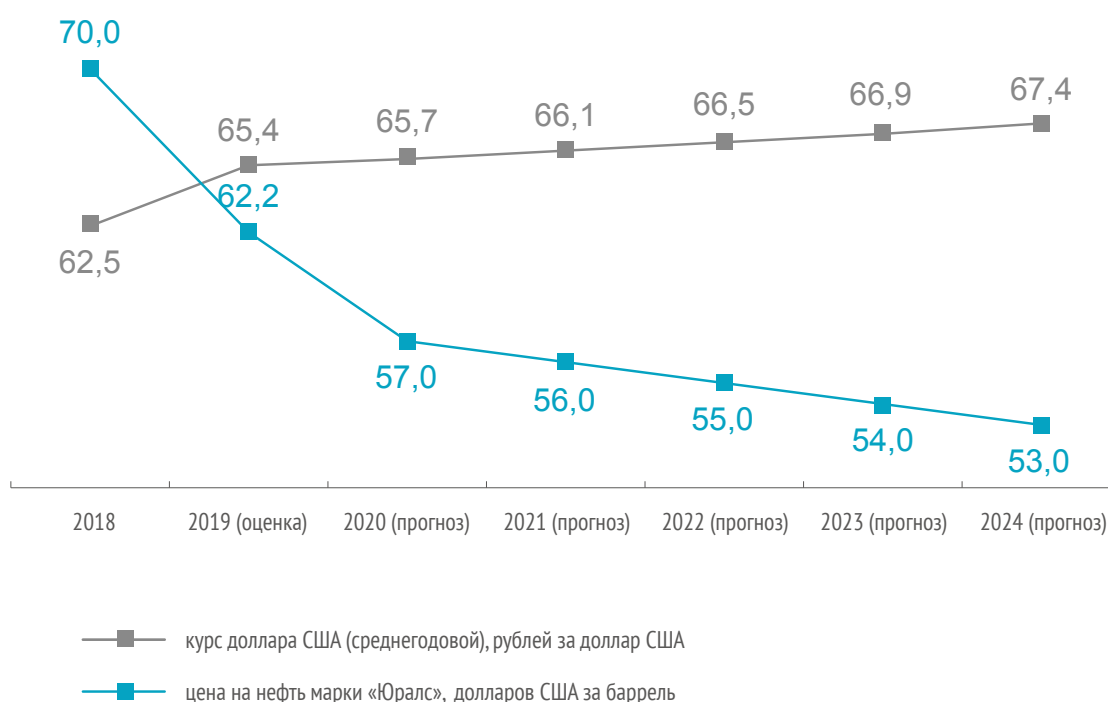
По оценке Счетной палаты, в 2020 году в случае реализации Прогноза по росту потребительского спроса (прирост оборота розничной торговли – 0,6%, платных услуг населению – 0,5%), а также отсутствия каких-либо шоков инфляция по итогам 2020 года может составить 3%. При условии более высокого потребительского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

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

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

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

## МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

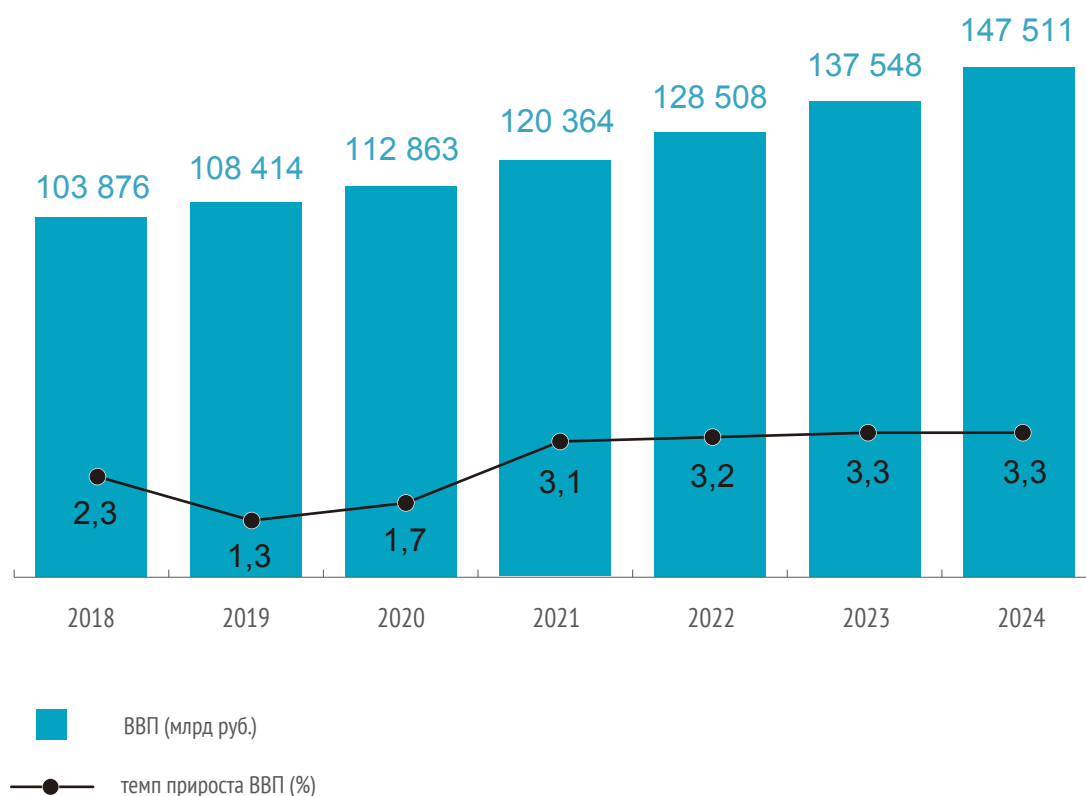


По мнению Счетной палаты, при условии прогнозируемого ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры возрастают риски сохранения темпов прироста ВВП в 2021–2024 годах в пределах потенциальных, которые оцениваются экспертами в 1,5–2%<sup>2</sup>.

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

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

## ВАЛОВОЙ ВНУТРЕННИЙ ПРОДУКТ



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

<sup>2</sup> Консенсус-прогноз Центра развития НИУ ВШЭ: на 2020 год – 1,7%, на 2021 год – 1,7%, на 2022 год – 1,6% (июль 2019 года). Прогноз АКРА: на 2020 год – 0,8%, на 2021 год – 1,8%, на 2022 год – 1,5% (июль 2019 года).

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

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

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

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

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

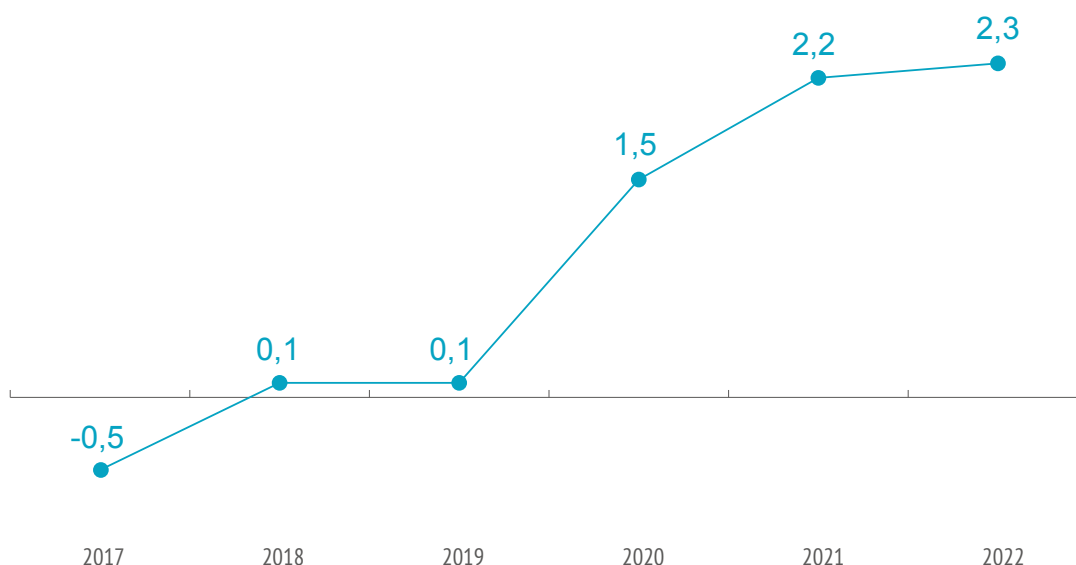
Опережающий темп роста по отдельным видам экономической деятельности, выпускающим продукцию инвестиционного характера (производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов), не компенсирует низкий рост по другим видам производств инвестиционной продукции из-за незначительного влияния.

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

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



## ТЕМПЫ ПРИРОСТА РЕАЛЬНЫХ РАСПОЛАГАЕМЫХ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ, %



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

Кроме того, представленная в Прогнозе совместная динамика реальных располагаемых доходов населения, прожиточного минимума и уровня бедности возможна только при существенных изменениях исторически устойчивых параметров распределения населения по доходам. При отсутствии каких-либо пояснений в Прогнозе Счетная палата полагает прогнозируемые темпы снижения уровня бедности завышенными.

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

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

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

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

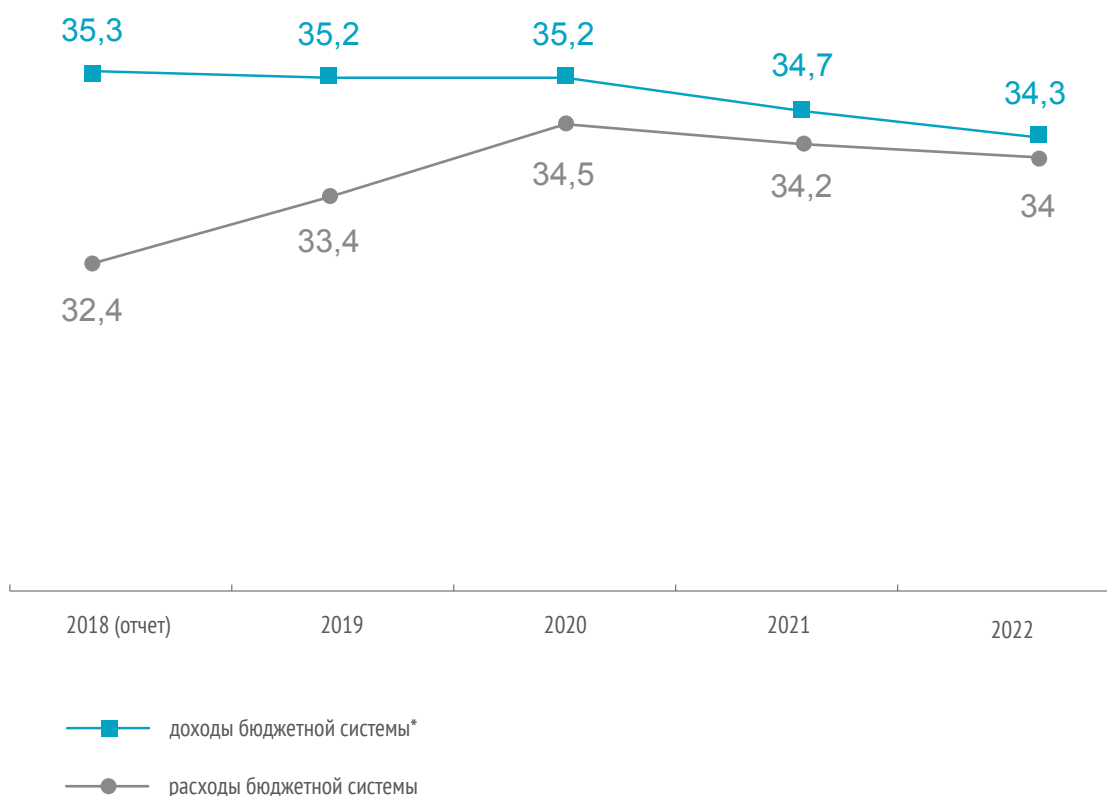
Кроме того, необходимо отметить, что в Прогнозе показатели национальных целей отражены не в полном объеме.

## 2. Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

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

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

### ДИНАМИКА ДОХОДОВ И РАСХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В % К ВВП



\* без учета межбюджетных трансфертов и страховых взносов на неработающее население

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

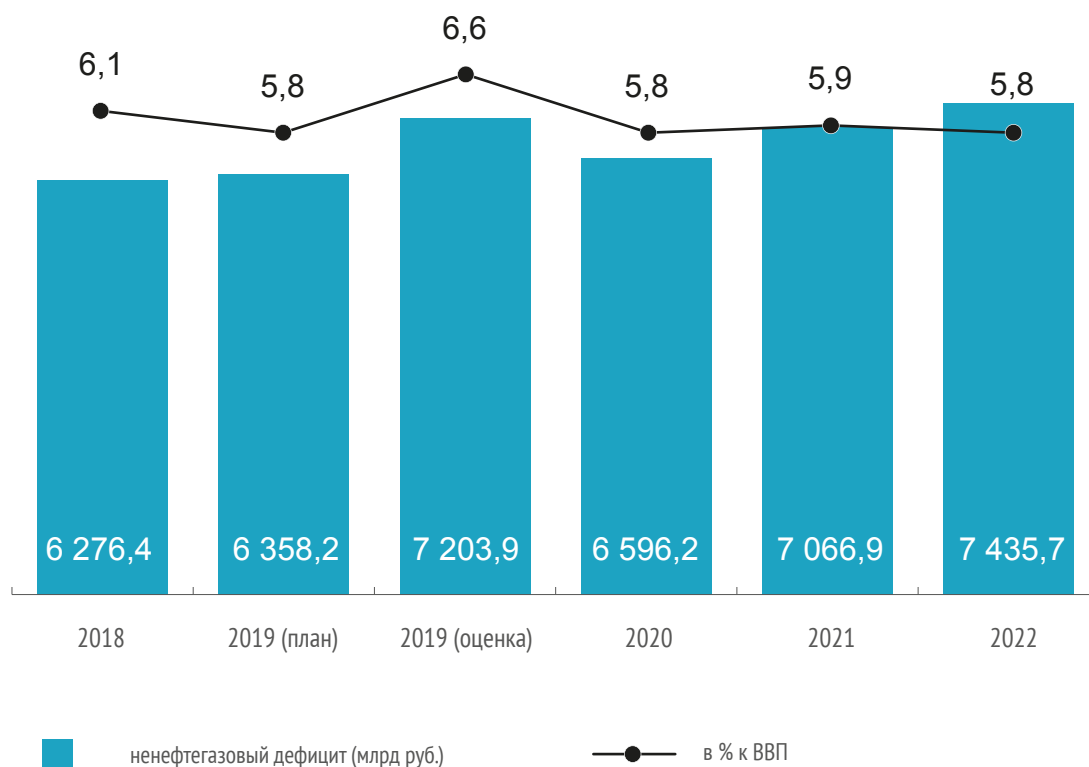
Расходы на развитие образование планируются в среднем за 2020–2022 годы на уровне 3,7% ВВП, расходы на здравоохранение – 2,9% ВВП, что значительно ниже, чем в странах «Группы семи». Так, в Великобритании в 2018–2019 финансовом году фактические расходы на здравоохранение составили 7,2% ВВП, на образование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

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

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

Проект федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов сбалансирован, предусмотрено снижение ненефтегазового дефицита федерального бюджета до 5,8% ВВП в 2022 году. Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России, превышающий 7% прогнозируемого ВВП, составит к концу 2020 года 1 670,3 млрд рублей, или 1,5% ВВП.

ДИНАМИКА НЕНЕФТЕГАЗОВОГО ДЕФИЦИТА



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

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

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

## **4. Анализ отдельных материалов, представленных одновременно с законопроектом**

**4.1.** Содержание документов, представленных одновременно с законопроектом, в основном соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

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

**4.3.** Анализ Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 558-р и представленного одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее – Бюджетный прогноз), показывает, что его содержание в основном соответствует требованиям к составу и содержанию бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 914, за исключением информации о финансовом обеспечении государственных программ Российской Федерации на весь период их действия. Информация о финансовом обеспечении госпрограмм приведена до 2024 года.

Основные параметры сценариев социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, содержащиеся в проекте Бюджетного прогноза, соответствуют параметрам Прогноза социально-экономического развития Российской

Федерации на период до 2036 года, утвержденного Правительством Российской Федерации 22 ноября 2018 года.

При этом данные за период 2019–2024 годов не были актуализированы и не соответствуют Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2019–2024 годы, отличаясь от характеристик Прогноза преимущественно в сторону улучшения показателей.

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

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

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

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

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

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

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

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

Данные обязательства предусматриваются для повышения оплаты труда педагогических работников, работников учреждений здравоохранения, науки, обеспечения предоставления

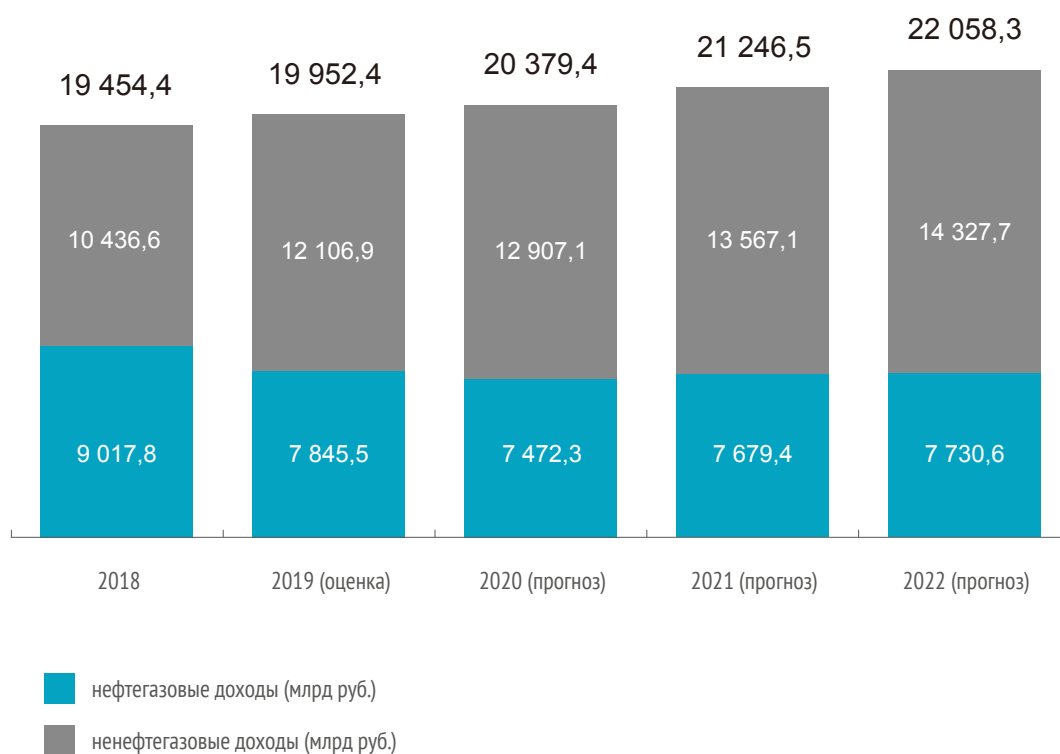
государственных стипендий, грантов в области культуры и искусства, повышения размера стипендий студентов, выполнения мероприятий по развитию ведущих университетов, увеличения пенсий гражданам, уволенным с военной службы, софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в части ежемесячной денежной выплаты при рождении детей, и других вопросов.

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

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

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

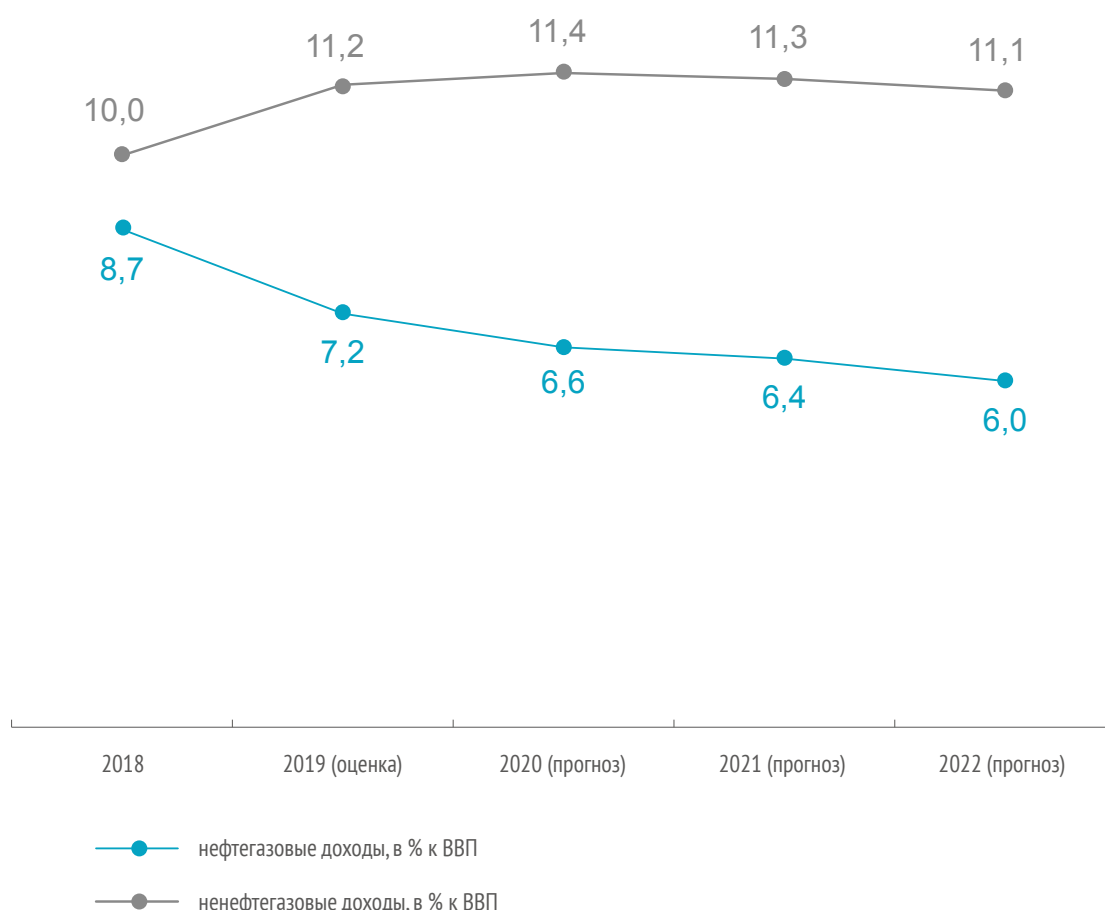
### НЕФТЕГАЗОВЫЕ И НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ



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

- снижением прогноза цены на нефть марки «Юралс» при относительно стабильном в реальном выражении курсе рубля к доллару США;
- сокращением доли нефтегазового сектора в структуре ВВП на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта данной продукции;
- ростом выпадающих доходов, связанных с предоставленными предприятиям топливно-энергетического комплекса льготами, в том числе в связи с введением режима налога на дополнительный доход в нефтяной отрасли.

## НЕФТЕГАЗОВЫЕ И НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ В % К ВВП



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

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

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

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

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

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

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

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

С учетом представленной Минфином России в Счетную палату информации по доходам в виде дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, а также доходов, полученных Банком России от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» («Для служебного пользования»), в законопроекте отсутствуют расчеты по 25 видам доходов, прогноз поступления по которым на 2020–2022 годы составляет 646,9 млрд рублей (3,2% прогнозируемой суммы доходов), 621,0 млрд рублей (2,9%) и 647,7 млрд рублей (2,9%) соответственно.

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



Приложение 1 к законопроекту содержит норматив распределения исполнительского сбора (100% в федеральный бюджет), который уже установлен Бюджетным кодексом Российской Федерации<sup>3</sup>, что не согласуется с положением пункта 2 статьи 184<sup>1</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым в федеральном законе о федеральном бюджете должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в случае, если они не установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Указанный норматив должен быть исключен из приложения 1 к законопроекту.

**6.3.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2019 г. № 722 «О внесении изменений в общие требования к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» внесены изменения в общие требования в части ключевых изменений подходов к прогнозированию доходов главными администраторами доходов.

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

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

Из 64 главных администраторов доходов:

- по 59 федеральным органам исполнительной власти (92,2%), являющимся главными администраторами доходов, методики (проекты методик) по 58 главным администраторам (98,3%) не соответствуют Общим требованиям, по 1 главному администратору (СВР России) (1,7%) соответствует Общим требованиям. Следует отметить, что по 13 главным администраторам доходов в ходе проведения контрольного мероприятия информация Минфином России не была представлена;
- по 5 главным администраторам доходов, по которым разработка и утверждение методики прогнозирования носит рекомендательный характер, методики (проекты методик) по 4 главным администраторам (80%) не соответствуют Общим требованиям. По 1 главному администратору (Уполномоченный по правам человека Российской Федерации) соответствует Общим требованиям. По 2 главным администраторам доходов (ЦИК России, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) методика прогнозирования не утверждена (утверждение носит рекомендательный характер). Следует отметить, что по 6 главным администраторам доходов в ходе проведения контрольного мероприятия информация Минфином России не была представлена.

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

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

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

- наиболее существенным является недостаток, выявленный у 38 главных администраторов, в связи с невыполнением требований подпунктов «б» и «г» пункта 3 Общих требований в части отсутствия описания показателей, используемых для расчета прогнозного объема поступлений по каждому виду доходов, с указанием источника данных для соответствующего показателя;
- в методиках (проектах изменений в методики) у 34 главных администраторов доходов в нарушение подпункта «е» пункта 7 Общих требований по доходам от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, применялся метод усреднения вместо применения метода прямого счета;
- в нарушение подпункта «а» пункта 7 Общих требований в алгоритмах расчетов прогноза доходов от сдачи в аренду имущества 14 главных администраторов не предусматриваются показатели прогноза социально-экономического развития;
- в методиках (проектах изменений в методики) 46 главных администраторов не соблюдено требование о необходимости предусматривать в расчете прогноза доходов оценку результатов работы по взысканию задолженности, а также оценку влияния на объем поступлений отдельных решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

**6.4.** Согласно пункту 6 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, договоры, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты.

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

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

На момент проведения контрольного мероприятия перечень источников доходов федерального бюджета не был сформирован в полном объеме, что не соответствует

постановлению Правительства Российской Федерации от 31 августа 2016 г. № 868 «О порядке формирования и ведения перечня источников доходов Российской Федерации» (с изменением).

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

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

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

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

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

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

Несмотря на принимаемые меры, объем дебиторской задолженности остается значительным. По состоянию на 1 июля 2019 года дебиторская задолженность по доходам составила 3 519,0 млрд рублей<sup>4</sup>. При этом за 6 месяцев текущего года ее размер увеличился на 511,1 млрд рублей, или на 17%.

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

Основными причинами, оказывающими влияние на рост дебиторской задолженности, являются: снижение платежеспособности налогоплательщиков; неуплата налого-

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

плательщиками текущих платежей, а также доначисленных сумм по результатам камеральных и выездных налоговых проверок, начисление пеней на ранее накопленную задолженность; рост количества возбужденных исполнительных производств, что связано с внедрением электронного документооборота, а также с принятием мер по активизации вынесения постановлений о взыскании исполнительского сбора; неплатежеспособность или недобросовестность арендаторов по договорам аренды федерального имущества.

Мероприятия, проводимые в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») по улучшению администрирования доходов бюджетной системы и повышению эффективности работы с дебиторской задолженностью по доходам, утвержденным Правительством Российской Федерации 10 апреля 2016 г. № 2420п-П13, не привели к существенному снижению дебиторской задолженности по доходам или к недопущению ее образования. До настоящего времени основным механизмом снижения показателей дебиторской задолженности является списание безнадежной к взысканию задолженности.

В целях выработки предложений по улучшению администрирования доходов, созданию механизма регулярного анализа качества администрирования доходов и выработки подходов к повышению качества администрирования на среднесрочную перспективу в 2019 году разработан новый план мероприятий («дорожная карта») по улучшению администрирования доходов<sup>5</sup>. Мероприятия плана направлены на создание условий для «обеления» экономики, стимулирование добровольной и своевременной уплаты налоговых и других платежей (в том числе физическими лицами), повышение эффективности работы по взысканию задолженности и предотвращению формирования безнадежной задолженности, совершенствование осуществления платежей, администрирования, информационного взаимодействия.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(млрд рублей)

Наименование	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
ВВП, млрд рублей	103 876	108 414	112 863	120 364	128 508
Расходы, всего	16 713,0	19 139,3	19 503,3	20 634,0	21 763,3
в % ВВП	16,1	17,7	17,3	17,1	16,9
Расходы (без учета условно утверждаемых)*	16 713,0	19 139,3	19 503,3	20 118,2	20 675,1
в % ВВП	16,1	17,7	17,3	16,7	16,1
в том числе:					
Общегосударственные вопросы	1 257,1	1 643,0	1 555,4	1 619,0	1 665,1
прирост к предыдущему году, млрд рублей	94,7	385,9	-87,7	63,6	46,11
в % к итогу	7,5	8,6	8,0	8,0	8,1
в % ВВП	1,2	1,5	1,4	1,3	1,3
Национальная оборона	2 827,0	3 210,9	3 100,8	3 246,5	3 332,7
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-25,3	383,9	-110,1	145,7	86,2
в % к итогу	16,9	16,8	15,9	16,1	16,1
в % ВВП	2,7	3,0	2,7	2,7	2,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 971,0	2 233,1	2 458,2	2 456	2 479,9
прирост к предыдущему году, млрд рублей	53,6	261,5	225,1	-2,2	23,9
в % к итогу	11,8	11,7	12,6	12,2	12,0
в % ВВП	1,9	2,1	2,2	2,0	1,9
Национальная экономика	2 402,1	2 896,5	2 638,3	2 842,8	3 246,4
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-58,0	494,4	-258,2	204,5	403,6
в % к итогу	14,4	15,1	13,5	14,1	15,7
в % ВВП	2,3	2,7	2,3	2,4	2,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	148,8	290,3	251,6	289,6	386,5
прирост к предыдущему году, млрд рублей	29,3	141,5	-38,7	38,0	96,9
в % к итогу	0,9	1,5	1,3	1,4	1,9
в % ВВП	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3

Наименование	2018 год (отчет)	2019 год (сводная бюджетная роспись по состоянию на 01.09.2019)	2020 год (проект)	2021 год (проект)	2022 год (проект)
<b>Охрана окружающей среды</b>	<b>116,0</b>	<b>195,9</b>	<b>348,4</b>	<b>411,5</b>	<b>437,7</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	23,6	89,9	152,6	63,1	26,2
в % к итогу	0,7	1,0	1,8	2,0	2,1
в % ВВП	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
<b>Образование</b>	<b>722,6</b>	<b>899,6</b>	<b>911,6</b>	<b>947,4</b>	<b>903,5</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	107,6	177,0	12,0	35,8	-43,9
в % к итогу	4,3	4,7	4,7	4,7	4,4
в % ВВП	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7
<b>Культура, кинематография</b>	<b>94,9</b>	<b>141,2</b>	<b>138,4</b>	<b>132,9</b>	<b>124,2</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	5,2	46,3	-2,8	-5,5	-8,7
в % к итогу	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Здравоохранение</b>	<b>537,3</b>	<b>739,2</b>	<b>1 022,1</b>	<b>961,3</b>	<b>976,2</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	97,4	201,9	282,9	-60,8	14,9
в % к итогу	3,2	3,9	5,2	4,8	4,7
в % ВВП	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8
<b>Социальная политика</b>	<b>4 581,8</b>	<b>4 856,5</b>	<b>5 010,6</b>	<b>5 046,1</b>	<b>4 827,7</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-410,2	274,7	154,1	35,5	-218,4
в % к итогу	27,4	25,4	25,7	25,1	23,4
в % ВВП	4,4	4,5	4,4	4,2	3,8
<b>Физическая культура и спорт</b>	<b>64,0</b>	<b>86,8</b>	<b>69,9</b>	<b>61,1</b>	<b>64,2</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	-32,1	22,8	-16,9	-8,8	3,1
в % к итогу	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Средства массовой информации</b>	<b>88,4</b>	<b>88,3</b>	<b>92,5</b>	<b>71,5</b>	<b>71,2</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	5,2	-0,2	4,2	-20,9	-0,3
в % к итогу	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3
в % ВВП	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Обслуживание государственного и муниципального долга</b>	<b>806,0</b>	<b>819,0</b>	<b>896,9</b>	<b>1 037,1</b>	<b>1 155,7</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	96,8	13,0	77,9	140,1	118,7
в % к итогу	4,8	4,3	4,6	5,2	5,6
в % ВВП	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
<b>Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации</b>	<b>1 095,4</b>	<b>1 039,0</b>	<b>1 008,7</b>	<b>995,6</b>	<b>1 004,1</b>
прирост к предыдущему году, млрд рублей	304,7	-56,4	-30,3	-13,1	8,5
в % к итогу	6,6	5,4	5,2	4,9	4,9
в % ВВП	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8

\* Общий объем расходов федерального бюджета на 2021 и 2022 годы указан без учета условно утверждаемых расходов (не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований) в объеме соответственно 515,9 млрд рублей и 1 088,2 млрд рублей.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Счетная палата обращает внимание на то, что в соответствии с подпунктом 7<sup>3-1</sup> части 2 статьи 264<sup>10</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год должна представляться информация об использовании бюджетных ассигнований, источником формирования которых является Фонд развития.

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

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

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

## 8. Национальные проекты (программы), федеральные проекты

**8.1.** В Бюджетном кодексе Российской Федерации и иных нормативных правовых актах требование о формировании в законопроекте отдельного приложения о финансовом обеспечении реализации национальных проектов не установлено.

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

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

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

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



на 2021 год – 2 217,8 млрд рублей, что на 5,5% больше показателя Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями), на 2022 год – 2 692,9 млрд рублей, что на 4,9% больше показателей паспортов национальных проектов.

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

(млрд рублей)

Наименование	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
	СБР на 1.09.2019	Законопроект	Законопроект	Законопроект
<b>Всего</b>	<b>1 779,1</b>	<b>1 982,7</b>	<b>2 217,8</b>	<b>2 692,9</b>
Демография	525,9	616,0	634,8	588,3
Здравоохранение	160,3	299,7	240,0	253,5
Образование	108,0	125,9	134,7	119,3
Жилье	105,3	105,3	108,4	189,1
Экология	56,9	88,0	123,0	146,3
Безопасные дороги	129,7	104,3	137,4	23,9
Производительность труда	7,1	6,9	6,9	7,5
Наука	37,0	47,4	69,8	96,1
Цифровая экономика	108,1	124,2	177,9	258,0
Культура	14,2	14,7	17,8	20,8
МСП	60,6	38,5	51,3	95,4
Международная кооперация	87,7	74,6	124,0	219,4
Комплексный план	378,3	337,2	391,9	675,4

В соответствии с проектом федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 году», представленным одновременно с материалами к законопроекту, предусматривается в 2020 году перенос остатков средств федерального бюджета в объеме неполного использования в 2019 году бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов (программ) и модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года с их направлением на те же цели, что может привести к увеличению объема бюджетных ассигнований на 2020 год на указанные цели.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Решение задачи интеграции национальных проектов в госпрограммы предполагает отражение в госпрограммах целей, задач, показателей и параметров финансового

обеспечения национальных проектов. Однако анализ формирования национальных проектов свидетельствует о недостаточной согласованности целей и задач национальных проектов и госпрограмм.

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

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

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

## 9. Государственные программы

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

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

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

Задача госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности» «Формирование правовых и институциональных основ для создания и эффективного функционирования

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

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

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

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

(млн рублей)

Наименование направления реализации	2019 год	2020 год			2021 год			2022 год		
	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение от Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями)		законопроект	отклонение от Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями)		законопроект	отклонение от законопроекта на 2021 год	
			млн рублей	(%)		млн рублей	(%)		млн рублей	(%)
<b>Всего (открытая часть)</b>	<b>11 120 528,2</b>	<b>11 949 710,3</b>	<b>498 571,3</b>	<b>104,4</b>	<b>12 477 304,6</b>	<b>558 888,0</b>	<b>104,7</b>	<b>13 249 347,0</b>	<b>772 042,4</b>	<b>106,2</b>
<b>I. Новое качество жизни (10 программ)</b>	<b>2 682 722,6</b>	<b>3 137 216,0</b>	<b>199 196,0</b>	<b>106,8</b>	<b>3 156 648,2</b>	<b>212 591,6</b>	<b>107,2</b>	<b>3 246 531,3</b>	<b>89 883,1</b>	<b>102,8</b>
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	24,1	26,3			25,3			24,5		
<b>II. Инновационное развитие и модернизация экономики (19 программ)</b>	<b>3 240 414,2</b>	<b>3 585 142,8</b>	<b>319 686,5</b>	<b>109,8</b>	<b>3 900 024,0</b>	<b>294 463,4</b>	<b>108,2</b>	<b>4 366 720,2</b>	<b>466 696,2</b>	<b>112,0</b>
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	29,1	30,0			31,3			33,0		
<b>III. Обеспечение национальной безопасности (5 программ)</b>	<b>2 297 240,0</b>	<b>2 415 277,5</b>	<b>63 057,7</b>	<b>102,7</b>	<b>2 481 380,4</b>	<b>55 458,3</b>	<b>102,3</b>	<b>2 554 697,7</b>	<b>73 317,4</b>	<b>103,0</b>

Наименование направления реализации	2019 год	2020 год			2021 год			2022 год		
	Федеральный закон № 459-ФЗ (с изменениями)	законопроект	отклонение от Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями)		законопроект	отклонение от Федерального закона № 459-ФЗ (с изменениями)		законопроект	отклонение от законопроекта на 2021 год	
			млн рублей	%		млн рублей	%		млн рублей	%
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	20,7	20,2			19,9			19,3		
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	1 237 672,7	1 174 192,4	25 134,4	102,2	1 152 399,2	91 760,9	108,7	1 157 732,3	5 333,2	100,5
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	11,1	9,8			9,2			8,7		
V. Эффективное государство (3 программы)	1 662 478,7	1 637 881,7	-108 503,3	93,8	1 786 852,9	-95 386,2	94,9	1 923 665,3	136 812,5	107,7
% к общему объему расходов по госпрограммам (открытая часть)	14,9	13,7			14,3			14,5		

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

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

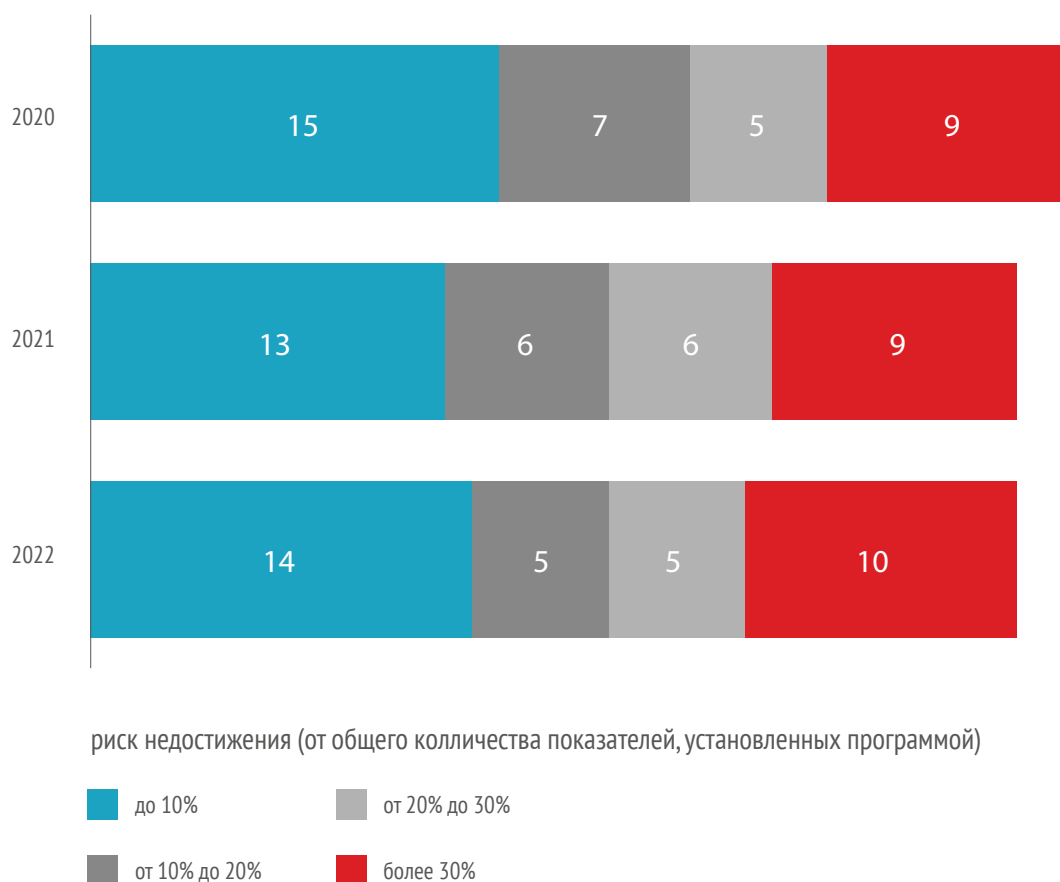
**9.3.** Законопроект, а также материалы и документы, представленные одновременно с ним, не дают взаимоувязанной и комплексной оценки достижения приоритетов и целей государственной политики в 2020–2022 годах. Кроме того, пояснительная записка не содержит анализа планируемых расходов с учетом оценки эффективности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

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

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

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

## ПРОГНОЗ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ПО РИСКАМ НЕДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ГОСПРОГРАММ



## 10. Отдельные направления расходов федерального бюджета

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

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

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

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

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

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

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

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

Счетная палата неоднократно обращала внимание в своих заключениях на отсутствие в материалах к законопроекту о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период финансово-экономического обоснования бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в форме взносов в уставные капиталы АО, наличие



которого позволило бы проанализировать обоснованность и целесообразность указанных бюджетных ассигнований еще на стадии планирования бюджетных расходов.

**10.1.3.** В соответствии с приложением 21 к законопроекту в 2020–2022 годах предусматривается осуществить 11 имущественных взносов Российской Федерации в 4 государственные корпорации («ВЭБ.РФ», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, «Ростех»), 2 публично-правовые компании (Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства, Российский экологический оператор) и Государственную компанию «Российские автомобильные дороги» на общую сумму 277,3 млрд рублей, в том числе: в 2020 году – 81,1 млрд рублей, в 2021 году – 64,1 млрд рублей и в 2022 году – 132,1 млрд рублей, предоставить субсидии на выполнение возложенных полномочий ГК «Росатом» на общую сумму 0,3 млрд рублей, или 0,1 млрд рублей ежегодно в 2020 – 2022 годах, а также на осуществление деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог и по доверительному управлению автомобильными дорогами на общую сумму 479,2 млрд рублей, в том числе: в 2020 году – 117,3 млрд рублей, в 2021 году – 126,1 млрд рублей и в 2022 году – 235,8 млрд рублей.

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

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

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

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

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



Увеличение объемов бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) в 2020 году по сравнению с 2019 годом планируется по 11 из 12 разделов, в том числе наибольшее увеличение по разделам: «Социальная политика» – на 11,1%, «Национальная экономика» – на 9% и «Охрана окружающей среды» – на 6,8%. Уменьшение объема субсидий планируется по разделу «Национальная оборона» – на 7,3%.

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

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

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

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

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

Формирование бюджетных ассигнований на 2020–2022 годы на закупку товаров, работ и услуг в сфере информационных технологий осуществлялось рядом главных распорядителей на основании не согласованных с Минкомсвязью России проектов планов информатизации

главных распорядителей или при их отсутствии, что создает риски неэффективных (избыточных) расходов средств федерального бюджета.

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

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

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

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

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

По итогам анализа ведомственных актов об утверждении нормативных затрат установлено, что основными недостатками являются отсутствие порядка определения нормативных затрат, отсутствие норматива цены и (или) количества товаров, работ, услуг, а также несоответствие утвержденных нормативов и их значений установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 требованиям, что не позволяет использовать данные акты при обосновании бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг.

Анализ нормативных затрат, установленных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084, показал значительное отклонение стоимостных показателей одноименных товаров для различных главных

распорядителей бюджетных средств (от 5 до 12 раз). Аналогичный вывод содержался в заключении на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», диапазон отклонения стоимостных показателей составил от 3 до 12 раз.

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

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

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

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

**10.5.1.** Установлены факты недостаточно качественного формирования главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований. Минфином России не в полном объеме реализовано бюджетное полномочие в части обеспечения соблюдения главными распорядителями средств федерального бюджета соответствия обоснований бюджетных ассигнований установленным требованиям.

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

В соответствии с пунктом 17.1 Порядка ОБАС главные распорядители также должны будут обеспечить уточнение обоснований бюджетных ассигнований, сформированных

при формировании законопроекта, в части отражения в них поправок Правительства Российской Федерации по предмету второго чтения законопроекта Государственной Думой, и представление их в Минфин России не позднее 15 октября 2019 года.

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

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

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

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

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

Указанные недостатки в основном связаны с тем, что расчет объемов бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств осуществляется исходя из единых категорий получателей выплат и среднего объема указанных выплат (например, предусмотренные по Росгвардии бюджетные ассигнования на выплату пособий

и компенсаций членам семей погибших (умерших) военнослужащих (граждан, проходивших военные сборы, инвалидов вследствие военной травмы), а также лицам, которым установлена инвалидность вследствие военной травмы после увольнения с военной службы, и лицам, уволенным с военной службы в связи с признанием их негодными к военной службе вследствие военной травмы).

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

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

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

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

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

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

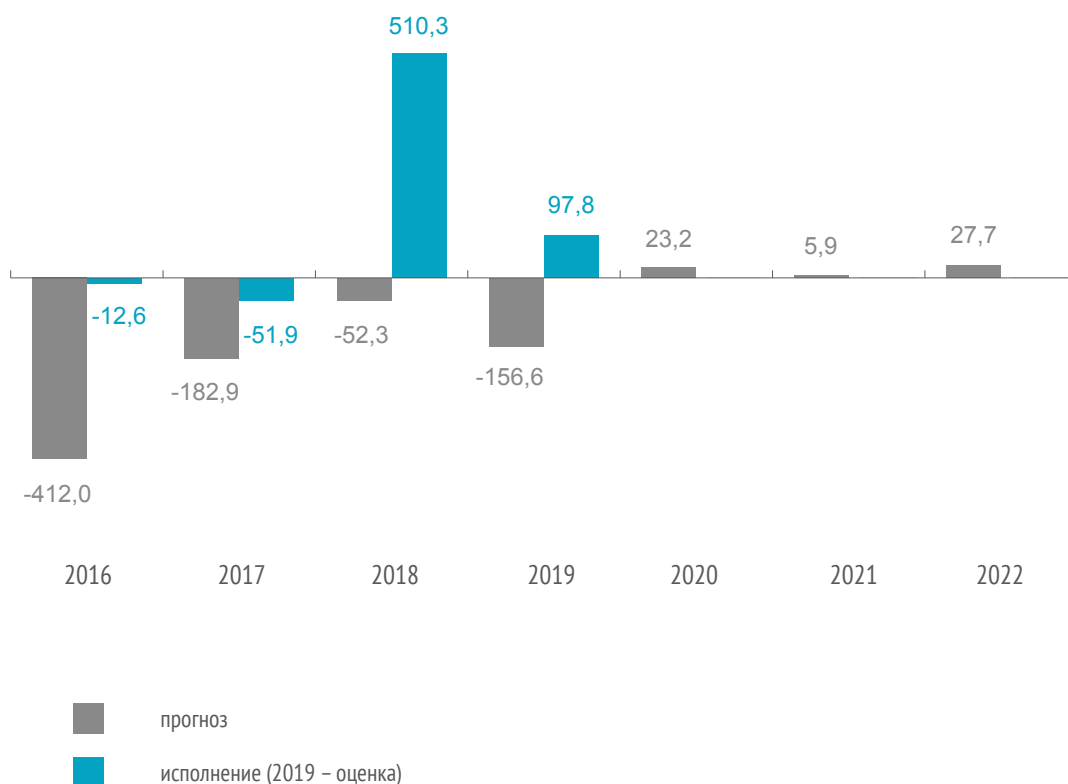
По результатам анализа исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016–2019 годах в условиях сложившейся социально-экономической ситуации прослеживается тенденция сдерживания регионами расходных обязательств. Ежегодно запланированные субъектами Российской Федерации показатели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

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

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

## ПРОФИЦИТ (ДЕФИЦИТ) КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(млрд рублей)



Основное отклонение в части прогноза поступления неналоговых доходов обусловлено корректировкой Минфином России поступления доходов, которые администрируют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на основании динамики их



поступлений в предыдущие годы (в основном по доходам от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходам от продажи материальных и нематериальных активов, доходов от штрафов, санкций, возмещения ущерба).

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

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

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

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

Объем задолженности по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, вырос по сравнению с началом года на 48,1 млрд рублей, или на 5,1%, и составил 988,0 млрд рублей. Доля бюджетных кредитов увеличилась на 6,9 процентного пункта (с 42,6% до 49,5%). При этом задолженность по кредитам, полученным субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, снизилась на 231,4 млрд рублей, или на 36,4%, и составила 404,7 млрд рублей. Доля задолженности по коммерческим кредитам уменьшилась на 8,5 процентного пункта (с 28,8% до 20,3%).

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

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

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

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

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

Приведенные данные свидетельствуют, что федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период не обеспечено преимущественное распределение межбюджетных трансфертов. В 2019 году было распределено 70% межбюджетных трансфертов к первому чтению законопроекта в Государственной Думе. Низкий процент распределения межбюджетных трансфертов в 2020 году обусловлен отсутствием распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, что не соответствует части 3 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

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

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

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

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

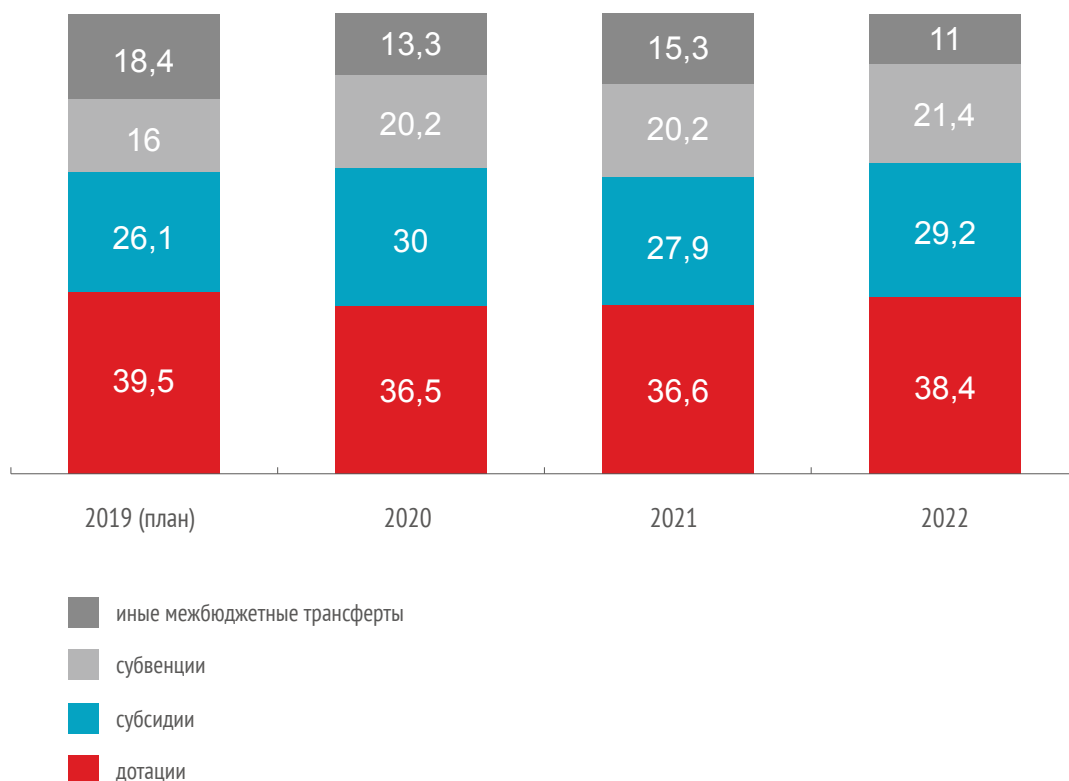


Законопроектом на 2020 год предусмотрено предоставление 117 субсидий, что на 22 субсидии больше, чем предусмотрено на 2019 год в Федеральном законе № 459-ФЗ, на 2021 год – 115, на 2022 год – 109 субсидий.

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

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

## СТРУКТУРА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В 2019–2022 ГОДАХ (%)



## 12. Федеральная адресная инвестиционная программа

**12.1.** Расходы на реализацию ФАИП (без учета сведений, составляющих государственную тайну) в 2020 году предусмотрены в объеме 849,2 млрд рублей, что на 69,6 млрд рублей, или на 8,9%, больше, чем объем утвержденных бюджетных ассигнований, на 2021 год – 851 млрд рублей, на 2022 год – 850,9 млрд рублей.

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

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

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

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

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

	Проект ФАИП на 2019 – 2021 годы			Проект ФАИП на 2020 – 2022 годы		
	Количество		Объем, млрд рублей	Количество		Объем, млрд рублей
	обоснований	ГРБС		обоснований	ГРБС	
Всего, в том числе	313	31	254,6	382	39	536,1
Вновь включаемые объекты	130	7	84,1	75	16	47,6
Ранее включенные в ФАИП объекты	183	27	170,5	307	34	488,5

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

Отсутствует пообъектная детализация ряда мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов).

Ряд объектов, планируемых к реализации в ФАИП на 2020–2022 годы, не обеспечен необходимыми нормативными правовыми актами, что содержит риски несоблюдения

Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716, при утверждении ФАИП на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Первичный структурный баланс составит 0,5% ВВП ежегодно.

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

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

**13.2.** В ходе проверок выявлено, что утвержденные главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 469 и статьей 160<sup>2</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета нуждаются в доработке.

Счетная палата полагает целесообразным урегулировать вопрос отражения курсовой разницы по средствам федерального бюджета и операций по изменению остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в методиках прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в целях единообразного подхода к их утверждению.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**13.4.3.** В связи с увеличением объемов государственных внутренних заимствований Российской Федерации законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации, которые в 2020 году составят 748,5 млрд рублей, что на 88,2 млрд рублей, или на 13,4%, больше показателя 2019 года, в 2021 году – 891,9 млрд рублей (рост на 143,4 млрд рублей, или на 19,2%), в 2022 году – 1 004,9 млрд рублей (рост на 113,0 млрд рублей, или на 12,7%).

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

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

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

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

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

Проект прогнозного плана (программы) приватизации предусматривает приватизацию всего 206 акционерных обществ и долей участия в обществах с ограниченной ответственностью, при этом по 11 акционерным обществам (прогноз – 135,8 млн рублей), средства в счет оплаты пакетов акций уже поступили в 2019 году (в объеме 677,4 млн рублей)

что свидетельствует о низкой эффективности методики прогнозирования поступлений по источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

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

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

**13.5.1.** Размещение государственных ценных бумаг Российской Федерации в иностранной валюте в 2020–2022 годах предусматривается на уровне показателя на 2019 год (3,0 млрд долларов США), установленного Федеральным законом № 459-ФЗ. Таким образом, по сравнению с фактическим объемом размещения указанных ценных бумаг в 2019 году (6,3 млрд долларов США<sup>6</sup>) несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования в 2020 году сократятся в 2,1 раза.

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

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

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

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

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

По мнению Счетной палаты, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о разработке

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



и представлении одновременно с проектом федерального закона на очередной финансовый год и на плановый период основных направлений долговой политики.

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

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

Согласно материалам и документам к законопроекту объем средств Фонда национального благосостояния, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы, существенным образом не меняется и составит к концу 2019 года 1,5% ВВП, к концу 2020 года – 1,3% ВВП, к концу 2021 года – 1,2% ВВП, к концу 2022 года – 1,2% ВВП.

В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на 2021 и 2022 годов отсутствуют принципы управления средствами ФНБ после достижения объема средств, размещенных на депозитах и банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации, 7% прогнозируемого объема валового внутреннего продукта. Вместе с тем данные вопросы затрагивают ключевые моменты обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы, включая механизм бюджетного правила, сохранения макроэкономической стабильности и обеспечения в конечном итоге условий для устойчивого экономического роста.

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

## 14. Основные параметры бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации

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



внебюджетных фондов Российской Федерации в прогнозируемом периоде сокращаются по сравнению с 2019 годом при их росте в 2020 году.

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

Сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) в 2022 году достигается за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование и на компенсацию выпадающих доходов бюджету ПФР в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

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

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

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